

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE CONTROLE DES ORDONNATEURS
DU
BUDGET DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 7 février 1923 à 3 h. 1/2

PAR

Le L^t du MESNIL du BUISSON

Président : M. ALLIX, Professeur
Suffragants } *MM. FERNAND FAURE, Professeur*
 JÈZE, Professeur

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
45, RUE RACINE, 45

1923

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE CONTROLE DES ORDONNATEURS
DU
BUDGET DE L'ÉTAT

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 7 février 1923, à 3 h. 1/2

PAR

Le Lt du MESNIL du BUISSON

Président : M. ALLIX, Professeur

Suffragants } MM. FERNAND FAURE, Professeur
JÈZE, Professeur



PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS
45, RUE RACINE, 45

1023

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — Notions préliminaires. Les ordonnateurs . . .	7

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTRÔLE ANTÉRIEUR OU CONCOMITANT A L'EXERCICE

CHAPITRE PREMIER. — <i>Le contrôle des prévisions et des causes de dépense</i>	16
--	----

§ 1. — Contrôle à la centralisation des prévisions budgétaires	16
§ 2. — Contrôle par les Commissions parlementaires des finances	19
§ 3. — Contrôle du Parlement à l'occasion du vote du budget	20
§ 4. — Documents et conseillers techniques pouvant éclairer la préparation du budget	22
§ 5. — Contrôle des prévisions et des ordonnancements des ministres par la Direction générale du mouvement des fonds	23

CHAPITRE II. — <i>Le contrôle à l'engagement de la dépense</i> . . .	28
--	----

§ 1. — Formes anciennes: contrôle direct par les Chambres ou par le ministre des Finances	28
§ 2. — Création d'organes particuliers destinés au contrôle des dépenses engagées; leur rattachement au ministère des Finances	32
3. — La Commission du contrôle des dépenses engagées	42
4. — Rapports des contrôleurs des dépenses engagées et des Commissions parlementaires	45
§ 5. — Des sanctions du contrôle des dépenses engagées	54
§ 6. — Les corps de contrôle spéciaux	57

CHAPITRE III. — <i>Le contrôle à la liquidation, à l'ordonnement et au paiement</i>	62
---	----

§ 1. — Utilité: divisions	62
§ 2. — Contrôle des ordonnancements par les contrôleurs des dépenses engagées	64
§ 3. — Contrôle par les comptables au paiement	68

§ 4. — Contrôle de la certitude et de la régularité de la créance.	71
§ 5. — Contrôle de la suffisance des disponibilités de crédits et de fonds.	75
§ 6. — Le refus de paiement, sanction des contrôles antérieurs en particulier du contrôle des dépenses engagées.	81
§ 7. — Les faiblesses du contrôle des ordonnateurs par les comptables	86
CHAPITRE IV. — <i>Le contrôle par la comptabilité</i>	91
§ 1. — Contrôle personnel ou intérieur par la comptabilité.	91
§ 2. — Contrôle hiérarchique et centralisé	96
§ 3. — Contrôle du ministre des Finances.	98
§ 4. — La réforme de la comptabilité publique	99
CHAPITRE V. — <i>Les exceptions au contrôle des ordonnateurs, spécialement au contrôle concomitant à l'exercice</i>	101
APPENDICE. — <i>Le contrôle de la meilleure utilisation des crédits : les commissions des économies.</i>	106

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTROLE « A POSTERIORI » DES ORDONNATEURS

CHAPITRE PREMIER. — <i>La responsabilité des ordonnateurs.</i>	112
§ 1. — Caractères.	112
§ 2. — Responsabilité des ordonnateurs secondaires	114
§ 3. — Responsabilité ministérielle.	117
CHAPITRE II. — <i>Le mécanisme du contrôle a posteriori.</i>	125
§ 1. — La clôture de l'exercice ; les comptes.	125
§ 2. — La Commission de vérification des comptes des ministres	130
§ 3. — La Cour des comptes.	134
§ 4. — La loi de règlement	144
CONCLUSION. — Vues de réforme et d'amélioration	151

NOTIONS PRÉLIMINAIRES

LES ORDONNATEURS

Dans toute opération financière, il est deux parties très différentes. La première est constituée par l'ensemble des mesures qui prévoient et font naître la créance, qui ont pour objet d'en fixer le montant, qui consistent enfin dans la mise en état des titres de paiement ou de versement. Cette partie de l'opération est la plus complexe et la plus variée dans ses formes, elle se compose d'actes de nature juridique très différente : contrats, services faits ou livraison de matériel, jugements, actes d'autorité ou d'administration.

Ces actes ont pour effet de faire cesser l'indépendance réciproque des parties, de rompre l'équilibre juridique originaire entre elles, (dans le cas qui nous occupe, entre le Trésor et ses clients), la seconde partie de l'opération financière va consister dans le rétablissement de cet équilibre, dans l'acquittement d'une partie vis-à-vis de l'autre. Tel est l'objet des paiements et des recouvrements, qu'ils soient faits en espèce, ou par compensation, virement, etc.

Cette division naturelle de l'opération financière conduit à y préposer deux catégories d'agents : les ordonnateurs et les comptables.

« Les administrateurs et les ordonnateurs sont char-

gés de l'établissement et de la mise en recouvrement des droits et produits, ainsi que de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses. » Ainsi s'exprime le décret du 31 mai 1862, article 14, § 1.

L'expression d'ordonnateur est plus habituellement réservée aux agents d'exécution des services dépensiers ; le terme administrateur est plus général, mais l'une et l'autre appellation s'opposent bien nettement à la désignation de comptable.

Cet article 14 distingue deux ordres d'opérations : incombant aux administrateurs et aux ordonnateurs : les unes relatives aux recettes ; établissement et mise en recouvrement des droits et produits à l'exclusion du recouvrement lui-même ; les autres relatives aux dépenses : liquidation et ordonnancement à l'exclusion du paiement. Le maniement des derniers est en effet exclusivement réservé aux comptables.

Les comptables sont « préposés à la réalisation des recouvrements et des paiements » (décret de 1862, art. 14, § 2) ; leur responsabilité est pécuniaire et fortement organisée.

Cet article pose le grand principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ; il est complété par l'article 25, duquel il ressort *a contrario* que les ordonnateurs ne peuvent manier des deniers publics et par l'article 17, qui pose le principe de l'incompatibilité des fonctions d'administrateur et d'ordonnateur avec celles de comptable.

Lorsqu'il s'agit du paiement, et sous réserve de quelques exceptions tenant au caractère commercial de la dépense (1), le principe s'applique pleinement (2),

1. P. ex. paiement des mandats et chèques postaux, des arrérages de rentes.

2. Ord. du 14 sept. 1822, art. 7 reproduit dans le décret de 1862, art. 82 ; et Ord. du 31 mai 1838, art. 39 reproduit dans le décret de 1862, art. 62.

mais pour le recouvrement des recettes, la confusion des fonctions au profit des comptables est la règle habituelle : le comptable liquide lui-même la créance de l'Etat conformément aux tarifications établies : l'article 306 du décret de 1862 est formel : « Les préposés à la perception des revenus publics sont chargés de constater la dette des redevables, de leur en notifier le montant, etc... » La division des fonctions d'administrateur et de comptable n'existe que pour les contributions perçues sur rôle : le service de l'assiette est confié à des fonctionnaires et agents spéciaux qui proposent les rôles à un administrateur qui leur donne force exécutoire.

Le législateur, jusqu'à ce jour, a considéré le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, fondement d'un double contrôle, comme moins important dans les services de recettes que dans les services de dépenses ; le contrôle de la rigoureuse application des règlements est ainsi rendu plus difficile dans les premiers que dans les seconds car l'acte ne ressortira que dans les écritures d'un seul agent. La principale raison de cette différence est peut-être d'ordre psychologique : les manques à gagner nous sont moins sensibles que les sorties de fonds ; ils sont aussi plus difficiles à constater. Cependant, les fautes dans les uns et les autres services sont aussi graves pour l'Etat : maintenant, et de plus en plus, il importe que l'intégralité des produits en revenus soient régulièrement perçus ; aussi peut-on prévoir dans un avenir rapproché un renforcement des moyens de contrôle dans le fonctionnement des régies financières.

Actuellement, le contrôle des recettes relève à peu près exclusivement du contrôle des comptables ; le rôle de l'administrateur est presque nul ; aussi lorsqu'on

parle du contrôle des ordonnateurs, est-ce bien du contrôle des dépenses qu'il s'agit.

La conception d'ordonnateur n'est pas propre à l'administration des deniers de l'Etat ; elle dépasse même celle des deniers publics, car beaucoup de sociétés et d'entreprises privées utilisent la distinction des ordonnateurs et des comptables.

On distingue les ordonnateurs directs et les ordonnateurs secondaires ; les premiers sont chargés d'établir le projet de budget qui sera délibéré et voté par le Pouvoir législatif, lorsqu'ils s'agit de l'Etat, par les assemblées délibérantes, lorsqu'ils s'agit des collectivités secondaires. Le budget est alors arrêté par l'autorité administrative désignée par les lois ou les règlements. Ce texte définitivement établi et publié a pour effet d'allouer les crédits à l'ordonnateur direct et de lui donner mandat d'administrer les deniers publics dans cette limite.

L'application des crédits aux dépenses est essentiellement l'œuvre de l'ordonnateur direct ; mais ce dernier peut aussi, sous sa responsabilité morale, se substituer dans ce soin un ou plusieurs agents. C'est ici qu'apparaissent les ordonnateurs secondaires, sous-délégués des crédits et mandataires des ordonnateurs principaux ; ces agents subalternes agissent pour le compte des ordonnateurs directs et sont, vis-à-vis de ceux-ci, dans une situation analogue à celle des ordonnateurs directs vis-à-vis des assemblées. Chacun rend compte du mandat qu'il a reçu et c'est là l'objet des comptes administratifs, rendus aux termes du mandat, c'est-à-dire, à la fin de l'exercice.

Les ordonnateurs directs des divers budgets de l'Etat sont les ministres, secrétaires d'Etat et les sous-secrétaires d'Etat, lorsque ceux-ci sont chefs d'un département autonome et non de simples adjoints au ministre

selon la conception primitive. Ces administrateurs sont seuls soumis à la responsabilité politique devant les Chambres (Loi constitutionnelle du 25 février 1875, art. 6, § 1).

Certains budgets annexes ont eu aussi des ordonnateurs directs indépendants ; il est naturel qu'on ait laissé une certaine latitude à des établissements étrangers par nature aux services publics et dont les budgets ne sont rattachés au budget de l'Etat que « pour ordre » et par suite de quelque circonstance historique.

Le Grand Chancelier de la Légion d'honneur avant 1881, disposait en maître des crédits qui lui étaient alloués par les Chambres (décret du 16 mars 1852, art. 47 ; décret de 1862, art. 714). Une irrégularité financière grave, tenant à l'absence de contrôle ayant été commise à l'occasion de la reconstruction du palais de la Grande Chancellerie (Hôtel de Salm), la comptabilité de ce service fut réorganisée : le Grand Chancelier reçoit actuellement au commencement de chaque trimestre une délégation de crédits du ministre de la Justice (décret du 1^{er} déc. 1881, art. 4 et 5).

Le directeur de l'Ecole centrale (décret de 1862, ch. XXVIII *bis*, 5^o, § 1), a seul conservé ses prérogatives d'ordonnateur direct des dépenses de l'Ecole, par suite d'une disposition de la convention Lavallée ratifiée par l'article 2 de la loi du 19 juin 1887. Cependant ses prérogatives sont limitées par l'absence de tout pouvoir de réquisition de ces ordonnateurs sur le comptable spécial de l'Ecole, en cas d'absence ou d'insuffisance de crédits, d'omission ou d'irrégularité matérielle dans les pièces, ou d'opposition.

Le directeur de l'Imprimerie nationale peut ordonner provisoirement une dépense, mais le paiement ainsi fait doit toujours être régularisé par une ordonnance ministérielle dans le délai d'un mois (Rèlem.

du 28 nov. 1885, art. 41 et 93 ; décret de 1862, art. 731).

Les autres services rattachés pour ordre au budget de l'Etat ont pour ordonnateur direct les ministres dont ils relèvent. L'ordonnance du 22 mai 1816, article 14, dit, d'une façon formelle, pour la Caisse des invalides de la marine, qu'aucune recette ne peut être admise, aucune dépense ne peut être allouée sur cette caisse qu'en vertu d'une ordonnance signée par le ministre (décret de 1862, art. 792). Les directeurs de ces services sont généralement ordonnateurs secondaires.

La Caisse des dépôts et consignations, à laquelle est réunie la Caisse d'amortissement, caisses autonomes non rattachées au budget de l'Etat et dont cependant la plus grande partie des deniers sont publics, a pour ordonnateur le directeur général (ord. du 22 mai 1816, art. 9 : décret de 1862, art. 827). Celui-ci peut être remplacé en cas d'absence ou de maladie par le sous-directeur (ord. du 22 mai 1816, art. 13 ; décret de 1862, art. 830).

Les dépenses de la Chambre des députés sont mandatés directement par un questeur désigné par le secrétaire général de la questure et spécialement chargé de la comptabilité et de l'ordonnancement (règlement du 23 mars 1877, art. 53 55).

Certaines dépenses de l'Etat, enfin, ne figurent pas au budget, ce sont celles des services de la trésorerie et des services spéciaux du Trésor. Les premières, quoique soumises à des règles spéciales et à une régularisation *a posteriori*, sont des dépenses du département des Finances et n'ont pas d'autre ordonnateur direct que le ministre des Finances. Quant aux services spéciaux, qui ne rentrent pas non plus dans le cadre budgétaire, la loi qui les établit fixe leur dotation et leur organisation ; elle leur donne, le cas échéant, un directeur chargé d'ordonnancer les dépenses dans les

limites de cette dotation, la clôture du compte et son règlement définitif ne devant avoir lieu qu'à la suppression du service. Ce fonctionnement du service en marge du budget, en fait, sans considération d'exercice ni contrôle des ordonnateurs, a conduit aux plus extraordinaires disproportions entre les prévisions et les dépenses réellement effectuées.

Tels sont les principaux ordonnateurs directs des créances à la charge du Trésor ; mais la liquidation et l'ordonnancement ne sont pas, on l'a vu, des procédés réservés à l'Etat. Tous les établissements publics qui possèdent des budgets autonomes ont aussi des ordonnateurs directs soumis à des règles analogues.

Depuis que la loi du 18 juillet 1892 a supprimé le budget sur ressources spéciales, le préfet est l'ordonnateur direct du budget départemental ; le maire ou, à son défaut et dans les cas prévus, le préfet en Conseil de préfecture, est l'ordonnateur du budget communal (décret de 1862, art. 505 ; loi du 5 avril 1884, art. 152). Le président d'une délégation spéciale peut remplir les mêmes fonctions, mais avec de graves restrictions (loi de 1884, art. 44).

Pour la Ville de Paris, le maire est remplacé par le préfet de la Seine et le préfet de police entre lesquels le décret du 10 octobre 1859 partage les attributions. Les établissements de bienfaisance (circ. du 30 mai 1827, art. 7 ; décret de 1862, art. 555), les syndicats de communes, des sections de communes, les hameaux momentanément isolés du chef-lieu de la commune, les associations syndicales ont ou peuvent également avoir des ordonnateurs spéciaux soumis aux règles de la comptabilité communale ou à des règles analogues. Il en est de même des budgets locaux des colonies (décret du 26 septembre 1855, art. 66 ; décret de 1862,

art. 68, § 1, mod.), mais la nomenclature n'en peut entrer dans le cadre de cette étude.

Les ordonnateurs directs délèguent généralement, on l'a vu, une partie de leurs crédits à des ordonnateurs secondaires ; tel est l'objet des *ordonnances de délégation*, par lesquelles les ministres autorisent les ordonnateurs secondaires à disposer d'une partie de leur crédit par des mandats de paiement au nom d'un ou de plusieurs créanciers (ord. du 14 sept. 1822, art. 9 ; décret de 1862, art. 85, § 3). Ce procédé est extrêmement développé lorsqu'il s'agit de l'Etat. La plus grande partie des dépenses en sont mandatées par des ordonnateurs délégués des différents départements ministériels, en particulier les préfets. Ceux-ci, en effet, quoique agents du ministère de l'Intérieur, reçoivent des circulaires et des ordres des différents départements ministériels et agissent souvent pour leur compte. Les autres ordonnateurs secondaires du budget de l'Etat sont les chefs de service des ministères : ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, pour le ministère des Travaux publics ; directeurs départementaux des régies, pour le ministère des Finances ; préfets maritimes, pour le ministère de la Marine ; intendants militaires, directeurs du service de santé, des remontes, etc... pour le ministère de la Guerre ; conservateurs des forêts, pour cette administration ; directeurs des haras, directeurs des écoles d'agriculture et autres établissements agricoles, pour le ministère de l'Agriculture, etc... Enfin les officiers des armées de terre et de mer peuvent être, dans certains cas, ordonnateurs des dépenses pour le compte de leur département respectif : leurs actes administratifs, traites de la marine, mandatement de la solde ou des subsistances pour les compagnies, escadrons, batteries ou unités plus importantes, échappent aux règles ordinaires ;

il a fallu tenir compte des nécessités d'ordre militaire. Les difficultés du contrôle sont compensées, dans ce cas, par la responsabilité pécuniaire et disciplinaire des officiers ordonnateurs.

Quelquefois enfin, il existe un troisième degré d'ordonnateurs, sous-délégataires des crédits des ordonnateurs secondaires. Tel est le directeur du service des poudres et salpêtres : ce fonctionnaire reçoit ses crédits du directeur de l'intendance de Paris, qui les tient lui-même du ministre de la Guerre (loi de finance de 1911, art. 11). On trouve une disposition semblable dans l'exécution du budget colonial, qui n'est qu'une partie du budget de l'Etat (1) ; les crédits délégués par le ministre des Colonies aux gouverneurs généraux, administrateurs de colonies groupées, sont en partie sous-délégués par ceux-ci aux gouverneurs, lieutenants-gouverneurs ou administrateurs placés sous leurs ordres.

La règle générale demeure cependant qu'aucune dépense faite pour le compte de l'Etat ne peut être acquittée si elle n'a été préalablement ordonnancée directement par un ministre ou mandatée par les ordonnateurs secondaires, en vertu d'une délégation ministérielle (ord. du 14 sept. 1822, art, 7 ; décret de 1862, art. 82).

1. Par opposition avec le budget local qui est le budget des ressources et des dépenses propres à la colonie.

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTROLE ANTÉRIEUR OU CONCOMITANT A L'EXERCICE

CHAPITRE PREMIER

LE CONTROLE DES PRÉVISIONS ET DES CAUSES DE DÉPENSE

§ 1. — Le contrôle par la centralisation des prévisions

La prévision d'une dépense, plus encore son autorisation, mérite certes le plus sérieux examen, car enfin une dépense prévue et autorisée est bien près d'être faite : le budget est un engagement de dépenses avant la lettre.

La préparation du budget est l'œuvre des administrateurs et du Gouvernement, plus spécialement du ministre des Finances.

Ce sont les administrations centrales qui préparent l'état des prévisions de dépenses pour l'exercice qui va s'ouvrir ; cependant, la presque totalité des recettes étant effectuées par l'administration des Finances, c'est ce département qui établit l'état de prévision des contributions et des revenus publics, ou budget des recettes.

En réalité, les chefs de service et les agents locaux collaborent à la préparation du budget et par un mécanisme fort simple. Dans leur correspondance journalière ils exposent à leurs chefs ou au ministre dont ils dépendent l'état de leurs besoins pour l'exercice, suivant le programme des travaux à exécuter, des fournitures à acheter, etc... ils y ajoutent la valeur approximative et l'état d'urgence. Les administrations centrales enregistrent les chiffres proposés, les rectifient si elles le jugent à propos, puis les transmettent au ministre. Celui-ci, aidé des lumières d'une section spéciale placée sous ses ordres immédiats, se livre à un nouvel examen et modifie les projets à sa guise ; puis il demande des crédits supplémentaires, s'il y a urgence, mais, le plus souvent, se borne à additionner les chiffres en vue du budget de l'exercice suivant. On le voit, il y a là, un premier et double contrôle hiérarchique des prévisions administratives.

Les propositions budgétaires ou les demandes de crédits, une fois établies, le contrôleur des dépenses engagées est appelé à donner son avis motivé sur le projet. Il reçoit à cet effet communication de tous documents ou renseignements utiles, mais il ne se place qu'au point de vue financier (Loi du 10 août 1922, art. 4).

Les projets des différents ministères, accompagnés de l'avis de contrôleurs des dépenses engagées, sont centralisés et *examinés* par le ministre des finances, tels sont les termes mêmes employés par l'article 31 du décret du 31 mai 1862. Ce membre du Gouvernement n'a donc pas mandat de contrôler les prévisions de dépense à leur passage dans son département.

Pendant tout le second Empire, ce contrôle était l'œuvre du Conseil d'Etat, en vertu de la constitution de 1852 ; les différentes sections se partageaient les

projets que lui remettaient les ministres ; chacune de ces sections qui correspondaient aux divers ministères, avait une compétence technique qui pouvait utilement s'exercer alors. Toutefois, et malgré les pouvoirs très étendus que leur conférait la Constitution, elle n'usait que très modérément de ce droit, se cantonnant dans la rédaction de l'exposé des motifs et dans les questions purement techniques. C'était plutôt dans la défense du projet devant les Chambres, tâches qui ressortissaient également de ses attributions, que le Conseil d'Etat faisait valoir ses idées ou ses tendances.

La loi du 24 mai 1872, qui restaura le Conseil d'Etat et la constitution de 1875, ne rétablit pas ces attributions qui avaient sombré avec le régime impérial. Le ministre des Finances n'a pas recueilli l'héritage qui aurait dû lui revenir.

Sa supériorité sur les autres ministres au point de vue de la préparation du budget se borne aujourd'hui aux attributions suivantes :

- 1° Centraliser et examiner les budgets de dépenses ;
- 2° Préparer seul le budget des recettes ;
- 3° Rédiger l'exposé des motifs du projet général et en effectuer le dépôt aux chambres.

Ces attributions permettent sans doute une certaine action au ministère des Finances.

Le ministre des Finances est prévenu des projets de ses collègues avant que les décisions ne soient définitives ; c'est là le point essentiel ; il pourra faire valoir les nécessités financières non par les voies constitutionnelles, mais le plus souvent dans des conversations privées ; cette action plus souple ne sera pas moins efficace. Il pourra également agir indirectement par l'intermédiaire du contrôleur des dépenses engagées.

Mais l'action des ministres, celle du ministre des

Finances sera affaiblie par l'incertitude même du projet, sur lequel elle s'exerce.

Le projet de budget est généralement distribué aux Chambres dix ou onze mois avant l'ouverture de l'exercice ; il faut donc qu'il soit préparé par les diverses administrations quatorze ou quinze mois avant que les propositions n'entrent en application. Que d'événements peuvent se produire dans un pareil délai !

Mais les Commissions financières des deux Chambres, on va le voir, suffisent souvent à bouleverser les prévisions ministérielles.

§ 2. — Le contrôle par les Commissions parlementaires des finances

D'après le règlement intérieur de la Chambre des députés, celle-ci se répartit en onze bureaux, sorte de groupement artificiel dont la composition est réglée, chaque mois, par tirage au sort. Ces bureaux nomment les Commissions chargées d'examiner les projets de loi au fur et à mesure de leur dépôt. La Commission des finances (1), la plus importante, comprend quarante-quatre membres, soit quatre commissaires par bureau. (Résolution du 7 juillet 1911).

Le Sénat nomme, par un procédé analogue, sa Commission des finances composée de vingt-sept membres.

Le projet de budget, aussitôt imprimé, est distribué aux députés et renvoyé aux bureaux chargés de le faire discuter par leurs commissaires. Cette priorité est un privilège constitutionnel de la Chambre (Loi organique du 24 février 1875, art. 8).

Le Sénat n'est qu'officieusement saisi du projet de

1. Cette dénomination a été substituée en 1920 à celle de commission du budget.

budget. L'examen cependant en est immédiatement commencé ; si en effet la commission du Sénat attendait que la Chambre des députés renvoie le projet à la haute assemblée, elle s'exposerait à retarder considérablement un vote tardivement proposé.

Ces commissions procèdent avec la plus grande liberté : elles discutent le texte qui leur est proposé, elles consultent oralement ou par écrit les ministres et les chefs d'administration, elles enquêtent par tous les moyens. Le résultat de ces travaux est un réajustement des recettes et des dépenses ; il est même arrivé que la commission de la Chambre des députés retourne purement et simplement le projet au ministre des Finances comme insuffisant.

Les travaux de chaque commission sont résumés dans un rapport général qui forme actuellement un volume de plus de 200 pages. De plus, des rapports spéciaux sont produits séparément.

§ 3. — Contrôle des prévisions de dépense par le Parlement

Les travaux de la Commission des finances de la Chambre aboutissent à un texte nouveau du projet de budget qui sert de base à la discussion et au vote de la loi : deux phases s'ouvrent successivement : « la discussion publique soumet aux délibérations de l'Assemblée des représentants du pays l'ensemble d'abord, puis les détails du projet de loi de finances ».

Le texte, voté par la Chambre, est alors envoyé au Sénat qui, s'aidant des travaux de sa commission, se livre à son examen dans des conditions analogues. Les amendements apportés sont définitivement arrêtés

par entente entre les deux Chambres, suivant la procédure ordinaire.

Tel est, dans son ensemble théorique et harmonieux, le mode de contrôle du Parlement sur les ordonnateurs prévoyant les dépenses.

En pratique, les opérations ne sont pas toujours entourées des garanties souhaitables ; le projet est trop souvent tardivement discuté ; les amendements trop multipliés suivis de concessions déforment l'ensemble. Ajoutez que les ministres, sachant les réductions qui seront demandées, surenchérisent sur les demandes des services qui dépendent d'eux. Le forçement des chiffres est d'autant plus fort que le contrôle parlementaire est plus serré.

M. Alfred Blanche a fait observer très judicieusement qu'à mesure que la spécialité entrerait plus avant dans le vote des dépenses, les prévisions de crédits allaient en augmentant (1). Les ministres, de plus en plus gênés pour appliquer à une dépense, les économies réalisées souvent par la force des choses sur une autre dépense, sont amenés à prévoir pour chaque détail la dépense maximum. Comme, d'autre part, les administrations s'attachent à dépenser intégralement les crédits alloués, on voit la conséquence d'une tutelle trop rigide du Parlement.

Ces quelques critiques une fois faites, il n'en demeure pas moins que le contrôle budgétaire par le Parlement, fondé sur les principes mêmes des constitutions modernes : la souveraineté nationale et la séparation des pouvoirs, est aujourd'hui la meilleure garantie contre l'abus des dépenses, et l'augmentation excessive de l'impôt. Faire respecter la loi de finance est le but principal des divers examens que vont subir les actes des ordonnateurs jusqu'au vote de la loi de règlement.

1. A. Lanjalley, *Recueil*, p. XVIII.

Mais au vote du budget, devrait s'arrêter normalement le rôle du Parlement : sur les bases posées par lui, le pouvoir exécutif est appelé à agir seul : le rôle des Chambres ne devrait reprendre qu'au règlement des comptes : telle est, au moins, la conséquence autrefois tirée du principe de la séparation des pouvoirs.

Depuis la loi du 30 juin 1917, article 7, les rapporteurs des Commissions financières des deux Chambres ont officiellement mandat de suivre et de contrôler d'une façon permanentel'emploi des crédits budgétaires et de demander tout renseignement nécessaire à leur mission ; mais, depuis longtemps, le Parlement était appelé à examiner les dépenses en cours d'exercice, à l'occasion des modifications à apporter au budget, par l'ouverture de crédits additionnels. On verra, à l'occasion des divers contrôles concomitants, le rôle que le Parlement se réserve aujourd'hui dans la surveillance de l'exécution du budget (1).

§ 4. — Documents et conseillers techniques pouvant éclairer la préparation du budget

L'augmentation incessante des dépenses budgétaires a porté le Gouvernement et les Chambres à s'entourer de toutes les lumières pouvant leur montrer des économies utiles et les conduire à une gestion plus sûre des deniers publics.

Nous parlerons à la fin de cette étude des documents réunis à l'occasion du contrôle *a posteriori* des ordonnateurs. Ces importants travaux sont riches en leçons, en particulier le rapport annuel de la Cour des comptes, qui doit contenir des vues de réforme et d'amélioration (art. 446 du décret de 1862).

1. Edgard Allix, *Traité*, 4^e édit. Paris. 1921, p. 344-345.

Depuis la guerre, le danger résultant de l'accroissement des dépenses étant devenu de plus en plus grand, on a dû recourir à des commissions de techniciens spécialement chargés d'examiner les économies utiles. Les recherches des membres du Parlement sont très utilement complétées par celles de ces commissions. Les premiers, en effet, n'examinent les prévisions que dans le but bien précis de parvenir à équilibrer les recettes et les dépenses d'un budget. Les commissions des finances ne regardent pas au delà de la courte période d'un exercice ; elles préfèrent recourir aux expédients faciles plutôt qu'aux réformes profondes. Les mesures dont les effets sont lents à se faire sentir sont négligées. Les commissions d'économie sont appelées, au contraire, à découvrir les remèdes pouvant assainir définitivement les budgets à venir.

Cependant, le rôle de ces organes d'étude nous apparaissant surtout comme destiné à assurer la meilleure utilisation des crédits votés, nous les étudierons plus spécialement comme complément du contrôle concomitant à l'exercice.

§ 5. — Contrôle des prévisions et des ordonnancements des ministres par la Direction générale du mouvement des fonds.

Contrairement à ce qui se passe dans plusieurs pays, le ministre des Finances en France ne tient de la Constitution, on l'a vu, que de bien faibles moyens de contrôler les demandes de crédits de ses collègues. Le mécanisme de la distribution des fonds qu'il est chargé d'assurer, lui donne cependant l'occasion de suivre et de contrôler les prévisions de dépenses et les ordon-

nances de paiement et de délégation des différents ministères.

Chaque mois, les états de prévision de dépense du mois suivant sont envoyés par chaque département ministériel au ministère des Finances. Celui-ci constate que les sommes portées ne sont pas supérieures aux allocations budgétaires, assurant ainsi, un premier contrôle. Il réunit ensuite ces prévisions dans un état de distribution mensuelle de fonds qui est arrêté et rendu définitif par décret du chef de l'Etat (ord. du 14 septembre 1822, art. 6 ; décret de 1862, art. 61).

La Direction générale du mouvement des fonds tient pour chaque ministère trois tableaux :

Le premier est celui des crédits ouverts pour l'exercice.

Le second, celui des fonds obtenus pour le mois.

Le troisième, celui des rentes à payer sur exercices clos ou périmés.

Ce dernier est dressé à l'aide des états nominatifs des créances non payées envoyés à la clôture de l'exercice ou postérieurement par chaque ministère, conformément aux articles 129 et 140, § 2, du décret du 31 mai 1862. L'article 131 du même décret ordonne au ministre des Finances de vérifier si les paiements ordonnancés s'appliquent à des crédits restés à la disposition des ministres.

Lorsqu'un ministre délivre une ordonnance, il la transmet à la Direction générale du mouvement des fonds, qui examine si elle n'excède pas les disponibilités ; dans ce but, elle s'assure d'abord de l'exactitude de l'imputation : exercice et chapitre, puis compare l'ordonnance avec les tableaux correspondant à cette indication.

S'il y a concordance, la Direction générale apposera

son visa sur l'ordonnance et la renverra au ministre intéressé, après l'avoir fait figurer dans ses comptes.

Si non, elle refusera le visa en avertissant l'ordonnateur de l'infraction relevée ; dans le cas de défaut de justification ou de justification insuffisante d'une ordonnance de paiement, la Direction générale du mouvement des fonds refusera aussi son visa : elle anticipe alors sur le contrôle du comptable auquel l'examen des pièces justificatives incombe essentiellement au paiement. Aussi, jamais ce dernier agent ne peut-il se prévaloir de ce contrôle antérieur du ministère des Finances pour se dispenser de l'examen des pièces ou pour décharger sa responsabilité mise en cause à cette occasion.

La sanction du défaut de visa sera le refus de paiement du comptable.

L'ordonnateur recourra donc aux solutions suivantes : il rectifiera, s'il le peut, l'ordonnance soit en diminuant la somme portée, soit en changeant l'imputation ; si les crédits sont insuffisants, il peut en solliciter de nouveaux ; s'il est arrêté par la distribution mensuelle des fonds, il remettra son ordonnance au mois suivant. Mais si le ministre ne veut ou ne peut recourir à ces moyens, s'il s'agit d'une dette immédiatement exigible, le ministre s'entendra avec le ministre des Finances qui peut toujours créer des disponibilités. Ces avances à régulariser postérieurement se sont développées depuis la guerre dans des proportions inquiétantes. Les pouvoirs de contrôle du mouvement des fonds deviennent alors un véritable danger pour le Trésor, car non seulement il n'est pas efficace, mais encore il paralyse tous les autres contrôles, en particulier celui des comptables.

L'ordonnance visée est en effet retournée, en extrait, au ministre et, de là, expédiée au comptable ; elle équi-

vaut pour ce dernier à une ouverture régulière de crédits.

Le décret de distribution mensuelle de fonds, quoique connexe au contrôle du mouvement des fonds, mais non inséparable de celui-ci, devrait constituer le plus sûr régulateur des dépenses, en même temps qu'une barrière aux dépassements de crédits. Sans elle, en effet, les ministres pourraient, sans excéder leur pouvoir, user dans les premiers mois de l'année la totalité de leurs crédits, mettant les Chambres dans l'alternative de voir s'arrêter un service public ou de voter de nouveaux crédits. Les crédits étant ainsi dispensés en douze tranches tout gaspillage ressort immédiatement. La limite cependant est moins rigoureuse et plus élastique que celle des crédits. Un paiement qui n'aura pu être fait dans le mois pourra être rejeté à coup sûr au mois suivant : s'il dépasse les crédits, un vote du Parlement est nécessaire. Une autre conséquence heureuse sera que les comptables de l'Etat devront toujours avoir en caisse les sommes nécessaires aux paiements régulièrement ordonnancés. Malheureusement, l'excellence du contrôle est compromise par l'insuffisance des états de prévision des ministres ; pour être suffisantes, les prévisions doivent dépasser largement les chiffres qui ressortent rigoureusement des écritures de chaque ministère. Ce forcement est d'autant plus considérable que le décret de distribution mensuelle n'use pas les crédits et que les sommes non employées seront simplement déduites des états de prévision suivants. Une note du ministre des Finances, insérée dans le rapport de la commission sénatoriale des finances (1) analyse les causes de ces inexactitudes : « Beaucoup et de très fortes dépenses, comme les soldes militaires, les allocations aux familles des mobilisés — la note est de

1. N° 335 du 10 juillet 1919.

1919 — se paient sans ordonnancement préalable. Beaucoup d'autres dépenses, parmi les plus considérables, comme celle du [compte de ravitaillement [et de tous les autres services spéciaux du Trésor], ne sont même pas comprises dans le cadre budgétaire et restent en dehors du décret de distribution mensuelle des fonds. Pour tous ces motifs, ce dernier ne peut fournir ni une base de prévision, ni un instrument de contrôle et la Direction du mouvement général des fonds n'a aucun moyen d'évaluer les charges auxquelles elle devra pourvoir. »

CHAPITRE II

LE CONTROLE A L'ENGAGEMENT DE LA DÉPENSE

§ 1. — Formes anciennes : contrôle direct par les Chambres ou par le ministre des Finances

Le système de garanties prises par les pouvoirs publics contre l'excès des engagements de dépenses et pour la stricte application du budget, a résidé uniquement pendant presque tout le xix^e siècle dans un ensemble de règles qui devaient présider à la formation des contrats et de toute décision devant engager pécuniairement l'Etat. La loi avait pris le soin de fixer d'une façon précise les formalités qui devaient entourer la naissance de l'obligation, les autorités qui avaient le pouvoir d'engager l'Etat, enfin les ratifications parfois requises. Ces formalités étaient théoriquement nécessaires pour que l'acte forme titre contre le Trésor public.

La première de ces règles et l'une des plus anciennes est celle de l'adjudication publique au rabais ou au plus offrant avec concurrence et publicité pour les marchés de travaux et de fournitures, de transports, etc. Les marchés en forme administratives doivent de plus être délibérés et approuvés par les assemblées ou les autorités désignées par les lois ou par les règlements.

L'article 8 de la loi du 6 messidor an VII organise déjà ce système pour l'approvisionnement des hospices civils. L'ordonnance du 14 novembre 1837 ordonne des précautions du même genre pour l'exécution du budget des communes.

Pour les contrats engageant l'Etat, c'est le décret du 18 novembre 1882 qui, le premier, donne une idée d'ensemble des formalités prescrites. Il établit le principe de la libre concurrence et organise la publicité autour des engagements de quelque importance prise par l'Etat, sous réserve cependant des dispositions de l'article 3 et des exceptions de l'article 18. En résumé, c'est aux lois mêmes de l'économie politique, lois fondamentales auxquelles nul ne peut se soustraire, que le législateur demande une garantie que la loi écrite est peut-être impuissante à donner.

Le même décret de 1882 ne s'en tient pas là. Il fixe minutieusement les approbations qui peuvent seules rendre valables et définitifs les marchés de travaux, de fournitures ou de transports ; l'article 17 édicte : « les adjudications et réadjudications sont subordonnées à l'approbation du ministre et ne sont valables et définitive qu'après cette approbation » et l'article 19 : « les marchés passés par des délégués du ministre sont subordonnés à son approbation, si ce n'est en cas de force majeure ou sauf les dispositions particulières... ». L'article 24 ordonne l'approbation des devis qui déterminent la nature et l'importance des travaux neufs exécutés par voie d'entreprise pour les bâtiments de l'Etat. L'organisation des régies est également une façon d'engager les dépenses : des précautions analogues sont prises, l'exécution de régies est autorisée par le ministre ou par son délégué (décret de 1882, art. 23). Quoique le ministre soit le véritable administrateur de son département ministériel, la loi considérerait donc son approbation comme une première garantie ; c'est qu'en effet de nombreux fonctionnaires engagent les dépenses en son nom ; le contrôle des administrations centrales ne peut s'exercer qu'exceptionnellement et dans les cas importants.

Un second degré dans la hiérarchie du contrôle consiste dans le visa ou le contre seing du ministre des Finances. Le décret impérial, rendu le 1^{er} décembre 1861 sur la proposition de Fould, lui attribue ce rôle : « Aucun décret autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges de l'Etat, ne pourra être soumis à la signature de l'empereur qu'accompagné de l'avis du ministre secrétaire d'Etat aux Finances » (décret de 1862, art. 39).

Un arrêt du chef du Pouvoir exécutif du 1^{er} avril 1871 étendait ces dispositions : « à partir de cette date, y était-il dit, *aucune dépense de l'Etat* ne devra être engagée et *ne sera acquittée* par le Trésor public qu'autant que le ministre des Finances, préalablement consulté, aura reconnu la possibilité d'y pourvoir ».

Inutile d'ajouter que ces textes étaient lettre morte, faute de l'organisation nécessaire à leur application ; ils préparaient cependant les esprits au contrôle tel que nous le concevons aujourd'hui.

A défaut de l'autorisation d'engager donnée par le Parlement, le contreseing du ministre des Finances ou seulement son visa demeure encore aujourd'hui le meilleur contrôle à l'engagement de la dépense ; l'article 4 de la loi du 10 août 1922 s'est borné sur ce point à éclairer d'avantage le ministre dans l'examen des propositions qu'on lui présente. Dans ce but, le contrôleur des dépenses engagées, muni de tous renseignements ou documents utiles, doit rédiger un avis motivé à joindre à chaque projet soumis au ministre des Finances. Mais les cas, où le ministre des Finances, lui-même, peut statuer, sont forcément restreints ; la multitude des affaires courantes ne pourrait, sans de graves pertes de temps, passer au dé-

parlement des Finances; il en serait, du reste, submergé.

Le degré supérieur du contrôle des dépenses engagées, ancien style, était l'homologation des contrats ou décisions engageant l'Etat par le Pouvoir législatif lui-même. Une telle garantie était réservée aux cas particulièrement importants, aux engagements pouvant entraîner des dépenses considérables.

C'est ainsi que le décret du 17 juillet/8 août 1790, relatif aux créances arriérées, ordonne que toute liquidation sera contrôlée et ratifiée, et par le Roi, et par l'Assemblée nationale.

« L'Assemblée nationale décrète, comme principe constitutionnel, que nulle créance sur le Trésor public, ne peut être admise parmi les dettes de l'Etat qu'en vertu d'un décret de l'Assemblée nationale, sanctionné par le Roi » (Art. 1).

Dans le même sens, la loi constitutionnel du 16 juillet 1875, sur les rapports des pouvoirs publics, article 8, § 2, organise un contrôle, par les Chambres, de certaines dépenses engagées par le président de la République : « Les traités de paix, de commerce, *les traités qui engagent les finances de l'Etat*..., etc, ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres.

Le même souci et le même système se retrouvent dans l'article premier de la loi 27 juillet 1870, revenant à l'article 3 de la loi du 3 mai 1841 : tous grands travaux publics ne pourront être autorisés que par une loi rendue après enquête administrative. Un décret impérial, rendu en la forme des règlements d'administration publique et également précédé d'une enquête, pourra autoriser l'exécution de certains travaux de moindre importance précisés par la loi (1). Enfin, et surtout,

1. Les mêmes dispositions ont été appliquées aux chemins de fer d'intérêt local (loi du 11 juin 1880).

en aucun cas les travaux dont les dépenses doivent être supportées en tout ou en partie par le Trésor, ne pourront être mis en exécution qu'un vertu de la loi qui crée les voies et moyens, ou d'un crédit préalablement inscrit à un des chapitres du budget. Cesouci d'enfermer l'engagement de la dépense dans la limite des crédits, n'est-il point celui qui préside à notre moderne contrôle des dépenses engagées ?

On retrouve dans toutes ces mesures une grande analogie avec les règles de la production des incapables en droit civil. Les actes importants qui engagent la fortune d'un mineur ou d'un aliéné doivent être homologués et approuvés par des conseils réunis *ad hoc*. Les plus importants, même, par les tribunaux civils. Les engagements pris en contravention des règles posées par le code sont frappés d'une nullité que peut seul invoquer l'incapable lèze ou son représentant. Leur action tend à faire tomber les obligations nées ou à naître.

On verra plus loin que les collectivités administratives ne sont pas encore dotées d'un mode de protection aussi efficace. Les articles 7 et 8 ajoutés à la proposition de loi relative au contrôle des dépenses engagées et votés par le Sénat du 14 mars 1922, organisaient cette protection. Ils ont disparu du texte définitif.

§ 2. — Création d'organes particuliers destinés au contrôle des dépenses engagées ; leur rattachement au ministère des Finances.

A la fin du XIX^e siècle, les réformes furent dirigées par une autre idée également civiliste, celle de mettre à côté des personnes morales en danger d'être lésées par des engagements de dépenses inconsidérées, un curateur dont le rôle consisterait spécialement à sur-

veiller les engagements naissant de la gestion des administrateurs, à signaler ou même à arrêter tout engagement qui ne rentrerait pas dans les prévisions législatives.

Dans l'application, les difficultés naissent cependant. Il est permis de songer à réduire au minimum les dépenses d'un particulier, à lui permettre d'augmenter sa fortune par des économies ; une telle fin ne saurait convenir à la gestion des personnes morales du droit administratif.

Leur raison d'être est d'assurer les services publics et, dans de nombreux cas, l'intérêt général prime de beaucoup toute considération d'économie pécunaire. Aussi admet-on encore (1) que les dépenses de l'Etat doivent être la mesure de ces recettes. Il apparaît donc comme dangereux de confier un veto prohibitif à un agent strictement financier. Dans certains cas, l'action du gouvernement ne doit trouver aucune résistance malencontreuse. Des questions de vie ou de mort se posent parfois subitement aux nations : les considérations financière disparaissent alors. Telle a été la principale cause des hésitations des débuts sur le contrôle des dépenses engagées. On se souvenait avec crainte du contrôle du gouvernement organisé par la Convention. Ce régime avait paralysé les initiatives sans réprimer les abus. [La difficulté cependant n'était pas invincible et la loi du 10 août 1922, § 3 de l'article 9, a su allier ces nécessités du gouvernement avec un contrôle prohibitif.]

Aussi les premiers efforts tendent-ils à créer auprès du ministre un service de renseignements plutôt que de

1. *La semaine de la Monnaie* en 1922 a émis le vœu que les revenus que l'Etat peut raisonnablement escompter soient dorénavant pris pour mesure des dépenses : on devrait ainsi mettre les recettes avant les dépenses dans le budget et les comptes.

contrôle. On veut que l'administrateur connaisse la valeur exacte, les conséquences budgétaires de l'engagement qu'il va prendre. Souvent l'initiative de ce service est prise par le ministre lui-même : telle est l'organisation du ministère de la Marine en 1841 ; les créations ingénieuses de MM. Rouvier et Peytral. Cette façon de concevoir le contrôle subsistera presque jusqu'à nos jours. Même, lorsqu'en 1893, le visa du contrôle devient indispensable à l'acte d'engagement, l'organisation du service reste telle que le contrôleur des dépenses engagées ne peut tout au plus que renseigner le ministre. Souvent le chef de la comptabilité du ministère est en même temps contrôleur des dépenses engagées ; d'autres fois, ces fonctions sont confiées à un agent subalterne qui ne peut avoir le prestige moral nécessaire pour arrêter des projets que souvent le ministre approuve pleinement malgré les irrégularités financières qu'ils contiennent ou présagent. Le contrôleur est un agent du ministère intéressé. Ce n'est que vers 1906, que le gouvernement commence timidement à confier le contrôle à des inspecteurs des finances. C'était cependant la seule façon de donner la liberté nécessaire au service, liberté sans laquelle le refus de visa n'apas de sens. A cette époque, trois inspecteurs étaient investis des fonctions de contrôleurs, mais à chacun est confié un service trop important pour être utilement surveillé par un seul agent. Nous ne dirons point toutes les mauvaises volontés, l'obstruction systématique des bureaux s'ingéniant à rendre illusoire le rôle du contrôleur. Ce n'est que très lentement que les services s'habituerent au droit du regard d'un agent du ministre des Finances. Jusqu'en 1922 les ministères de la Guerre, de la Marine, des Colonies, des Pensions, de l'Intérieur, ministères dotés d'un corps de contrôle spécial, étaient parvenus à écarter de

leur service tout agent dont la liberté put être gênante. L'article 2 de la loi du 10 août 1922 et les décrets du 11 du même mois fixant le nombre et le traitement des contrôleurs des dépenses engagées et portant nomination de contrôleurs dans ces cinq départements ministériels ont mis fin à cet abus.

Ces considérations nous amènent à une seconde difficulté et à un autre sens d'évolution du contrôle des dépenses engagées. Au nom de qui agirait le contrôleur ? qui le nommerait ? à quel maître obéirait-il et rendrait-il compte ? Questions fondamentales mais connexes à la précédente qui entraînent tout naturellement des considérations d'école sur les sources de toute autorité et sur la séparation des Pouvoirs.

Dans la conception primitive du contrôle, que l'on vient d'exposer ; rien n'est plus simple. Le contrôleur nommé par le ministre n'a affaire qu'à lui. C'est un « suprême conseiller » : « le contrôleur, on ne saurait trop le répéter, est un agent consultatif qui avertit le ministre de l'absence des crédits, comme le ferait, en somme, le teneur de livres de n'importe quelle maison de banque : mais son pouvoir s'arrête là ; il ne peut s'opposer à la dépense et l'on peut passer outre malgré son avertissement » telle est la constatation faite par M. Georges Gérard en 1903 (1).

Dès que la question se pose de donner au contrôleur des dépenses engagées un pouvoir propre, et l'indépendance nécessaire à ses fonctions, les difficultés naissent. Il fallait sans doute que ce fonctionnaire échappât à l'autorité du ministre ; logiquement il eut fallu en faire un agent du pouvoir législatif dont il était chargé de faire exécuter les décisions. Mais un tel système apparaissait comme contraire au principe de la séparation

1. Ch. des Dép., Sess., 1903, n° 916, p. 8.
du Mesnil du Buisson

des Pouvoirs ; le Pouvoir législatif se serait substitué réellement au second : on avait de plus les exemples concluants des comités permanents de l'Assemblée constituante. Et puis nos Chambres sans cesse agitées par les remous de la politique ne peuvent créer et diriger utilement un corps de contrôle qui a besoin de stabilité.

Il fallait donc chercher dans le pouvoir exécutif lui-même un organe assez indépendant pour contrôler les ministères dépensiers. Sous le régime de la constitution de 1875, on ne peut s'arrêter à confier cette mission au chef de l'Etat dont l'autorité toute morale ne pourrait être que diminuée par ce rôle de police intérieure du Gouvernement : l'irresponsabilité constitutionnelle du président ne pourrait que se substituer à la responsabilité déjà si limitée des ministres.

L'idée de mêler la Cour des comptes au contrôle de dépenses engagées est déjà ancienne. Elle est surtout fondée sur l'exemple de l'Italie. La Cour des comptes italienne exerce, en plus du contrôle *a posteriori*, un contrôle concomitant à l'exercice. Elle enregistre et elle vise avant leur mise à exécution tous les décrets royaux, tous les arrêtés ministériels susceptibles d'engager les finances de l'Etat. Sans doute, le Conseil des ministres peut passer outre à son veto et l'obliger à viser « avec réserve », mais alors le Sénat et la Chambre des députés, immédiatement saisis, décident souverainement (1). Stourm se montre très partisan de ce système qu'il voudrait voir organiser en France : la Cour des comptes est seule, pour lui, capable d'empêcher les dépassements de crédit « si jamais ils trouvent leur maître, ils ne le trouveront que là, en dehors de la Cour des comptes, ce ne sont que palliatifs ou

1. René Stourm, *le Budget*, 2^e édit., pp: 256-260.

combinaisons inquiétantes ». M. Deschanel partageait la même opinion, ainsi que M. Renaud, procureur général à la cour. De nos jours, une proposition de loi Géo-Gérard, du 25 mars 1920, s'inspire de la même idée (1) ; mais la loi du 10 août 1922, nous le verrons, a suivi une autre voie ; on ne peut signaler qu'un amendement de M. Dominique Delahaye qui ordonne la communication à la Cour du rapport annuel des contrôleurs des dépenses engagées. Cette disposition a été maintenue dans l'article 7, *in fine* : la cour demeure étrangère au contrôle pour le reste. La loi sur le contrôle des dépenses engagées paraît, sur ce point, avoir suivi les meilleurs errements. Pour être bonnes, les institutions doivent être le fruit d'une lente évolution historique et de l'expérience accumulée. Or, il est certain que la Cour des comptes française ne peut devenir un organe de lutte, tenant tête au ministre, le cas échéant. Signalant les abus, elle laisse à d'autres le soin des réformes.

C'était au ministre des Finances, ministre des recettes et ministre du Trésor, que devait tout naturellement revenir le rôle de diriger le contrôle, d'en nommer les membres, d'en centraliser les travaux.

Le système était conforme à la tradition financière française que nous avons exposée au paragraphe 1^{er} de ce chapitre et qui tend à soumettre au visa du ministre des Finances, les actes portant engagement de dépenses. Seulement, au lieu d'obliger chaque ministre à envoyer les pièces, en original ou en copie, au ministre des Finances, c'est celui-ci qui détache auprès de chacun

1. Chambre des députés, session 1920, n° 620 : « une section spéciale de la Cour des comptes déterminera l'utilité de chaque dépense nouvelle et fixera le montant du crédit à lui consacrer. Le Parlement votera et sanctionnera la décision de la Cour. En cas de refus, la Cour devra statuer à nouveau. Le Conseil d'Etat jugera en dernier ressort. La Cour surveillera l'emploi des crédits votés et contrôlera la gestion de la fortune publique, etc... »

d'eux un agent remplissant les mêmes fonctions. Cette organisation permettait seule de faire porter le contrôle sur tous les engagements de dépense.

L'établissement, dans chaque ministère, d'un organe spécialement destiné au contrôle des dépenses engagées fut l'œuvre du décret du 14 mars 1893 qui appliquait les dispositions de l'article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890. Mais, comme on l'a vu, par suite des préjugés existant alors contre un contrôle prohibitif, le ministère des Finances fut écarté. « Dans chaque ministère, dit l'article 3 du décret, un agent désigné par le ministre et placé sous son autorité directe, est chargé de contrôler l'emploi des crédits. » En pratique, ces fonctions étaient confiées au directeur de la comptabilité du ministère ce qui, comme l'a fait remarquer M. Sembat, détruisait purement et simplement l'institution.

La réforme dans le sens que nous avons indiqué fut amorcée par l'article 78 de la loi de finances du 30 mars 1902 : le contrôleur des dépenses engagées serait nommé conjointement par le ministre des Finances et le ministre intéressé.

L'article 53 de la loi de finances du 31 mars 1903 reprenait la même disposition, mais en renforçant les rapports du contrôleur et du ministre des Finances. En somme, on tendait à donner au contrôle l'autorité qui lui est nécessaire en le rattachant au ministère des Finances. Le courant des idées, qui se manifestait par des projets de loi demandant le renforcement de ce lien, les habitudes administratives qui tendaient à confier à des inspecteurs des finances, la direction de la comptabilité dans chaque ministère, les doctrines professées dans les facultés, indiquent nettement, à cette époque, la tendance dont nous parlons.

La loi du 10 août 1922, relative à l'organisation du

contrôle des dépenses engagées, est la consécration du système.

La répartition des contrôleurs est faite par le ministre des Finances dans la limite des crédits qui lui sont ouverts annuellement pour ce service. L'organisation de chaque contrôle, en ce qui concerne la répartition et la désignation du personnel d'exécution, les locaux et le matériel de bureau, est arrêtée par le ministre des Finances. Le ministre intéressé se borne à donner son avis (art. 1^{er}). Les contrôleurs des dépenses engagés sont nommés par décrets contresignés par le ministre des Finances et placés sous la seule autorité de ce ministre. Ils sont choisis exclusivement parmi les fonctionnaires appartenant aux cadres des administrations dépendant de ce ministre. Leurs fonctions sont incompatibles avec toute autre (art. 2).

C'est encore le ministre des Finances qui est chargé de préparer le décret portant règlement de la comptabilité du contrôle des dépenses engagées. Il centralise trimestriellement les résultats de cette comptabilité, ainsi que les relevés explicatifs et détaillés des suppléments et des annulations de crédits que l'état des engagements pourrait motiver au cours de l'exercice. Le même ministre fait distribuer aux Chambres, le 30 avril de chaque année, un état des dépenses engagées au 31 décembre de l'année expirée (art. 3).

Cette situation prépondérante du ministre des Finances en matière de crédits, rend, il faut le reconnaître, son rôle très délicat et difficile à remplir. C'est peut-être la raison du peu d'empressement montré par M. de Lasteyrie dans les discussions qui ont précédé le vote de la loi du 10 août 1922. Le président de la Commission des finances du Sénat, le 14 mars 1922 (*J. off.*, p. 339) a même reproché à l'administration des Finances comme à « d'autres administrations publiques » de

tenter de créer un certain courant contre le texte adopté par cette commission. En réalité, la constitution française ne donne au ministre des Finances aucune supériorité sur ses collègues. On lui demande de remplir un rôle de gendarme, difficile à concilier avec l'action gouvernementale, telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui. Les ministres gouvernent en se faisant des concessions les uns aux autres; les questions délicates se règlent amialement entre eux. Or, la moindre concession se trouve interdite au ministre des Finances dans le domaine où il sera le plus souvent sollicité, celui des crédits.

Ce rôle, si difficile à remplir qu'il soit, va, en second lieu, augmenter la responsabilité de ce membre du Gouvernement. Ayant, au moins en théorie, tous les moyens de faire cesser les dépassements de crédits, il sera, pour l'opinion, comme pour le Parlement, le bouc émissaire chargé des fautes d'Israël. Cette perspective est d'autant moins agréable que la loi du 10 août 1922 aggrave la responsabilité des ministres qui se seraient laissés aller à prendre des mesures entraînant une augmentation illégale des dépenses; cette disposition atteint par ricochet le ministre des Finances qui, dans un pareil cas, aurait toute chance d'être mis en cause et tenu pour responsable si son contrôle n'a pas fonctionné.

Comme nous aurons l'occasion de le redire, on arriverait rapidement, en suivant cette voie, à faire peser sur ce membre du Gouvernement, une responsabilité de comptable centralisateur de toutes les opérations faites pour le compte de cette caisse fictive qu'est le Trésor public.

Par un étrange retour des choses, ces conceptions tendent de nouveau à diviser profondément en deux parties le rôle du ministre des Finances. Il est, d'une

part, le chef des régies, chef d'un service public : la perception des deniers ; son rôle, ses fonctions à ce titre sont tout à fait semblables à ceux des autres ministres. Mais, d'autre part, comme contrôleur des dépenses — contrôleur à plusieurs titres, on le verra — comme dispensateur responsable des ressources de l'Etat, il tend à prendre une place en marge de l'Administration et une responsabilité qui se rapproche d'une responsabilité comptable.

Les assemblées de la période révolutionnaire, considérant ce second rôle comme un contrôle de l'exécutif, l'avaient confié à un conseil placé à la discrétion de l'Assemblée et, en fait, agissant pour son compte. Ce Conseil avait nom Comité de trésorerie ou Commission des revenus publics. C'était là une façon d'interpréter et de comprendre l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou *par leurs représentants*, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, *d'en suivre l'emploi...* » et l'article 15 : « La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Bonaparte prenant le pouvoir devait bientôt faire passer en ses mains le pouvoir des assemblées. L'autorité de la Commission des revenus publics devait donc être attribuée à un fonctionnaire membre du Pouvoir exécutif, puis véritable agent de l'Empereur. La transformation fut faite par un décret de 1801 qui crée deux ministères : le ministère des Finances, confié à Barbé-Marbois, le ministère du Trésor, confié à Mollien.

Cependant, la division ancienne était maintenue, en théorie du moins ; le double rôle de l'actuel ministre des Finances était confié à deux autorités distinctes. Ce système, encore en usage dans quelques pays, n'avait pas l'excuse théorique du précédent ; il avait toutes

sortes d'inconvénients à la pratique. A la Restauration, le baron Louis, chargé de réorganiser l'administration des Finances, substitua, pour ce motif, à l'ancien système, l'unité actuelle du ministère des finances.

En réalité, c'est bien comme ministre du Trésor, que le ministre des Finances centralise aujourd'hui le contrôle des ordonnateurs, plus particulièrement le contrôle des dépenses engagées.

§ 3. — La commission du contrôle des dépenses engagées

Cette centralisation, dans le dernier cas, a l'avantage de permettre aux contrôleurs des dépenses engagées, appartenant tous au même département, de former un corps ayant unité de méthode et de doctrine et prêtant à une liaison périodique et facile.

Tous ces avantages étaient inconnus dans le système inauguré par le décret du 14 mars 1893. Sans doute, comme le faisait remarquer M. Thomson, dans un rapport sur la fixation du budget de l'exercice 1903(1), un comité central du contrôle réunissant les agents contrôleurs de tous les ministères devait fonctionner au ministère des Finances et donner ainsi une impulsion unique aux services des dépenses dans les divers ministères, M. René Gervais nous apprend que ce corps central ne fonctionnait pas encore au milieu de l'année 1906 (2).

Le décret du 31 août 1911 régla de nouveau la question : il prescrivit la réunion, tous les trois mois, en commission, et sous la présidence du Directeur général de la comptabilité publique, des contrôleurs des

1. *J. off. Ch. Doc. sess. extra.*, 1902, p. 537.

2. *Le contrôle des dépenses engagées*. Paris, 1903, p. 67

dépenses engagées attachés aux différents ministères.

Le but de ces réunions était de permettre des échanges de vues sur la mission du contrôle et sur les difficultés que ne manquait pas de soulever son exercice. Cette pratique devait avoir l'avantage de donner une certaine uniformité aux méthodes et aux écritures des contrôleurs ; elle pouvait même créer entre ces agents un principe de solidarité, premier fondement d'un corps de contrôle vraiment unifié ; ce groupement pouvait prendre l'indépendance et le prestige nécessaire à la pleine efficacité du contrôle des dépenses engagées.

A cette époque, malheureusement, des différences dans les conceptions administratives, des divergences dans les idées et les directions, dans le statut de leur fonction et dans le rôle qui leur était départi dans chaque département ministériel, séparaient les contrôleurs des différents ministères et les divisaient trop profondément pour qu'un corps de contrôle pût s'établir solidement.

Issus de diverses origines, ces agents, malgré le contreseing du ministre des Finances, étaient désignés, en fait, par le ministre intéressé qui, généralement, les maintenait à d'autres fonctions. La direction et l'avancement des contrôleurs restaient dans les mains des divers ministères qui en usaient à leur fantaisie.

Le groupement des contrôleurs des dépenses engagées autour du ministre des Finances pouvait, seul, donner au corps de contrôle la force et la cohésion nécessaires à son existence et à l'efficacité de son rôle. La loi du 10 août 1922 a créé ce lien : les contrôleurs sont, désormais, choisis parmi les fonctionnaires appartenant aux cadres de l'administration des Finances, nommés par les soins du ministre des Finances, placés sous sa haute autorité, rémunérés sur son budget.

Ce principe d'unité aurait même pu paraître suffisant, mais il ne fallait cependant pas que le lien devint une sujétion et c'est peut-être ce qu'aurait produit l'abrogation pure et simple du décret du 31 août 1911.

M. de Lasteyrie a compris qu'il ne fallait pas isoler les contrôleurs dans leur département, ni limiter à une correspondance hiérarchique les rapports de ces agents avec l'administration centrale des finances et avec son chef. C'est pour rendre possibles des échanges de vues suivis que le décret du 30 septembre 1922 institue, sous la présidence du ministre des Finances, une commission permanente du contrôle des dépenses engagées.

Cette commission se réunit au moins tous les trois mois.

Elle comprend :

« Le directeur du budget et du contrôle financier,
« vice-président ;

« Le directeur-adjoint ou le sous-directeur du Budget et du contrôle financier ;

« Les contrôleurs des dépenses engagées près des
« différentes administrations ;

« Un chef ou un sous-chef de bureau de la direction du budget et du contrôle financier remplit les fonctions de secrétaire.

« Les fonctionnaires de l'administration des Finances, dont la présence serait jugée utile, peuvent assister, avec voix consultative, aux séances de la commission » (décret du 30 septembre 1922, art. 1).

L'objet de la commission est d'assurer l'unité de méthode et la communauté de vues dans l'exercice du contrôle des dépenses engagées (décret du 30 septembre 1922, art. 2, § 1).

Le moyen est accessoirement l'étude des difficultés particulières rencontrées par les contrôleurs. La principale méthode de travail de la commission sera l'étude

des questions fondamentales se rattachant au contrôle des dépenses engagées : conditions et modalités d'application des dispositions législatives ou réglementaires intéressant le contrôle, amélioration au fonctionnement, enfin, questions soumises par le ministre des Finances. C'est donc, comme le dit M. de Lasteyrie, dans son rapport du 30 septembre 1922 (1) « l'étude des questions de principe qui constituera la tâche essentielle de la commission permanente : au cours de ses réunions, se fixera pratiquement l'orientation générale du contrôle des dépenses engagées ».

§ 4. — Rapports des contrôleurs des dépenses engagées et des commissions parlementaires

Les textes qui ont trait au contrôle des dépenses engagées depuis la loi de 1890, jusqu'à celle de 1911 inclusivement, paraissent avoir recherché d'abord à accroître les attributions des contrôleurs des dépenses engagées, considérés comme agents d'information. Nous voyons croître le nombre des actes du pouvoir exécutif soumis au visa, s'augmenter les points sur lesquels devra porter leur examen.

Un autre courant porte le législateur à renforcer le lien qui unit les contrôleurs au ministre des Finances. C'est là l'objet du paragraphe précédent. Si l'on compare les décisions des contrôleurs à celles des juges, on peut dire que l'appel ne peut être interjeté contre celles-ci que devant le ministre des Finances.

Mais il est à remarquer que l'autonomie et l'autorité que le contrôleur des dépenses engagées peut tirer de cette règle sont très limitées. Le ministre des Finances est, en effet, l'égal des autres ministres et la Constitution

1. J. O. *Lois et décrets*, 6 octobre 1922, p. 10.004.

ne lui donne aucun pouvoir propre lui permettant de sanctionner la décision qu'il a prise contre un de ses collègues.

Que le contrôle soit exercé pour le compte du ministre des Finances ou au nom d'un autre ministre, il n'y a théoriquement qu'un simple déplacement de l'autorité chargée du contrôle, non un renforcement de celui-ci; le contrôle reste toujours cantonné à l'intérieur de l'autorité exécutive; il reste un moyen d'information du Gouvernement. Sans doute, la haute autorité du ministre des Finances et le prestige du corps du contrôle peuvent jouer; il reste que le Gouvernement a toujours la possibilité de passer outre, comme par le passé, en engageant une responsabilité problématique.

Aussi, a-t-on pensé depuis quelques années, à mettre les contrôleurs des dépenses engagées en rapport avec les Chambres, ou, du moins, avec les Commissions financières des Chambres. On arriverait ainsi à faire du contrôle un organe d'information pour le législateur, toujours en droit de suivre l'exécution du budget. Et, puisqu'en fin de compte, le contrôle n'avait qu'un but, assurer l'exécution des dispositions législatives, il paraissait logique de créer entre les contrôleurs et les Commissions de finances un lien assez souple pour n'être pas une sujétion pour les contrôleurs, ni une entrave pour le Gouvernement, mais aussi assez solide pour que ceux-ci puissent y prendre appui. C'était là une pensée de la Révolution, mais mitigée et rendue viable.

Le lien qui peut unir les contrôleurs au pouvoir législatif doit être étudié à trois points de vue : 1° il peut consister d'abord dans les avis motivés que le contrôleur doit donner sur les projets de loi ayant un caractère financier, sur les projets de budget et les demandes de crédits additionnels, ces actes du pouvoir législatif

étant considérés comme un commencement d'engagement. Ce lien n'existe, toutefois que si le ministre des Finances n'arrête pas ces avis ; 2° le lien peut consister en second lieu dans la communication aux Commissions financières des rapports des contrôleurs des dépenses engagées ; 3° enfin, le droit d'en appeler au Parlement en cas de violation par le ministre d'une décision de contrôleur des dépenses engagées constituerait le renforcement décisif du même lien.

A. La première forme des rapports entre les Chambres et le contrôle est déjà contenue à l'état embryonnaire dans l'article 148 de la loi de finances du 17 juillet 1911 et dans l'article 41 de la loi de finances du 30 avril 1911. L'article 4 de la loi du 10 août 1922, relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, règle aujourd'hui la matière : « les contrôleurs des dépenses engagées donnent, au point de vue financier, leur avis motivé sur les projets de loi soumis au contre seing ou à l'avis du ministre des Finances, ainsi que sur les propositions budgétaires et les demandes de crédits additionnels de toute nature des départements ministériels auxquels ils sont attachés ». Ils reçoivent, à cet effet, communication de tous documents ou renseignements utiles. La commission des Finances du Sénat avait ajouté au texte voté par la Chambre des députés un paragraphe ordonnant la communication obligatoire, par le ministre des Finances, aux commissions financières des deux Chambres des avis sur les projets de budget et les demandes de crédits additionnels de toute nature : on aurait pu ajouter, ainsi que de l'avis motivé sur les projets de loi soumis au contre seing ou à l'avis du ministre des Finances.

Le paragraphe reprenait un projet de résolution voté par le Sénat le 30 novembre 1921 sur la proposition de M. Alfred Brard. Sur la demande de M. de Lasteyrie,

cette disposition a été supprimée du texte voté par la Haute-Assemblée le 14 mars 1922, ainsi que du texte définitif. La demande du ministre des Finances était appuyée de considérations qui constituent la meilleure critique à l'ingérence du Parlement dans le contrôle des dépenses engagées. Nous ne pouvons résister au désir de citer cette page.

« On doit prendre garde que les contrôleurs des
« dépenses engagées fournissent leur avis en toute
« sincérité et en toute indépendance, sans doute, mais à
« un point de vue nécessairement limité aux considéra-
« tions administratives et financières. Les considéra-
« tions politiques leur échappent. Il serait fâcheux que
« leur avis puissent servir, par la suite, à contester les
« décisions prises par les ministres responsables après
« un examen d'ensemble des divers aspects des ques-
« tions, et il ne serait peut-être pas normal que le
« ministre des Finances en particulier se vit opposer la
« manière de voir de ses subordonnés.

« Il n'y aurait certes pas lieu, surtout dans les cir-
« constances où nous sommes, de s'arrêter à une objec-
« tion que d'aucuns pourraient considérer comme étant
« d'ordre théorique. Mais il est bien à craindre que si
« les avis des contrôleurs des dépenses engagées devaient
« être normalement communiqués aux commissions
« financières, les contrôleurs, par la force des choses,
« se trouveraient peu à peu amenés à modérer leurs obser-
« vations officielles, sauf à les compléter par des com-
« munications officieuses. Les commissions n'obtien-
« draient, finalement, que des renseignements d'intérêt
« médiocre. Par contre, l'administration des Finances
« y perdrait beaucoup, des notes personnelles ou des
« commentaires oraux ne pouvant l'armer aussi solide-
« ment que des avis réguliers pour résister à certaines
« prétentions.

« Si désirable donc qu'il puisse être d'assurer aux
« commissions financières les plus larges informa-
« tions sur les propositions budgétaires et les demandes
« de crédits additionnels, il est permis de se demander
« si la communication à ces commissions des avis four-
« nis par les contrôleurs des dépenses engagées aux
« ministres intéressés et au ministre des Finances sur
« ces propositions et demandes, n'aboutirait pas, en
« définitive, à un résultat pratique inverse de celui que
« l'on cherche à obtenir.

« On remarquera, d'ailleurs, que les avis des con-
« trôleurs, après qu'ils auront été utilisés par les mi-
« nistres intéressés et par le ministre des Finances, ne
« correspondront généralement plus aux propositions
« définitives du Gouvernement, telles qu'elles seront
« finalement soumises aux Chambres.

« On rappellera, enfin, que les rapporteurs tiennent
« déjà de la loi du 30 juin 1917 (art. 7) le pouvoir d'exer-
« cer, à l'égard des administrations dont ils ont à
« examiner les propositions, un contrôle sur place et
« que tous renseignements d'ordre budgétaire de nature
« à faciliter leur mission doivent leur être fournis ».

Le Parlement s'est, ainsi qu'on la vu, rendu à ses
raisons.

B. La deuxième forme des liens qui peuvent unir les
contrôleurs des dépenses engagées aux Assemblées
législatives consiste dans la communication aux com-
missions financières ou aux membres des deux Cham-
bres des rapports et comptes rendus périodiques qui
émanent de ces fonctionnaires. C'est là un moyen
d'éclairer le Parlement.

Le résultat de ces communications est très différent
suivant que les rapports des contrôleurs portent sur
une période courte ou sur l'année ou l'exercice entier.
Ces documents, dans le premier cas, permettent au

Parlement de suivre l'exécution du budget et d'agir préventivement s'il le juge nécessaire ; dans le second cas, les rapports des contrôleurs des dépenses engagées ne peuvent qu'éclairer le vote du budget avenir, préparer la loi de réglementation ou provoquer des réformes.

Suivant l'article 3 de la loi du 10 août 1922, les résultats de la comptabilité des dépenses engagées seront fournis trimestriellement aux Commissions financières des deux Chambres (§ 2). « Cette communication sera accompagnée d'un relevé explicatif, appuyé de tous renseignements utiles, des suppléments ou des améliorations de crédits que l'état des engagements pourrait motiver au cours de l'exercice » (§ 3).

La Commission financière du Sénat avait demandé que la communication trimestrielle fut remplacée par une communication mensuelle pour permettre aux Chambres de suivre plus complètement l'emploi des crédits : cette disposition n'a pas été mise en discussion. Il a paru que le droit de regard des rapporteurs des Commissions parlementaires dans la comptabilité des dépenses engagées suppléerait avantageusement au défaut de communication mensuelle.

La situation annuelle des engagements et les vues d'ensemble des contrôleurs donnent lieu à deux documents qui peuvent être de nature à éclairer les Chambres.

Le premier est la situation des dépenses engagées au 31 décembre de l'année expirée ; il doit être distribué aux Chambres le 30 avril suivant (art. 3, § 4). On peut s'étonner que cet état porte sur une période de douze mois comme les comptes d'année des comptables, alors que ce document est destiné à faciliter le contrôle des ordonnateurs, contrôle budgétaire portant sur un exercice. Sans doute, la période complémentaire ne

contient pas d'engagements à rattacher à l'exercice qui s'achève, mais seulement des liquidations et des ordonnancements. Il eut été cependant préférable que les contrôleurs des dépenses engagées puissent attendre la clôture de l'exercice pour se rendre compte de la suite donnée aux engagements pris avant le 31 décembre. Il est évident que le remède proposé par le ministre des Finances, qui consiste à fixer la date de la clôture de l'exercice pour la distribution aux Chambres de la situation annuelle, ne saurait atteindre ce but ; un temps relativement long est nécessaire à la préparation et à l'impression des états portant sur plus de 20 milliards de dépenses engagées.

Le second document est un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé. L'article 151 de la loi de finance du 13 juillet 1911 prévoyait déjà ce document. L'article 12 de la loi du 31 mars 1917 en prescrit la communication aux Commissions financières des Chambres. Enfin, la loi du 30 juin 1919, dans son article 7, ajoutait que le rapport serait dressé par chapitres budgétaires et par ligne de recettes.

Tous ces textes ont été repris et réajustés par la loi du 10 août 1922, article 7 : « Chaque année, les contrôleurs des dépenses engagées établissent un rapport d'ensemble relatif au budget du dernier exercice écoulé, exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter. Ces rapports sont dressés par chapitre budgétaire et par ligne de recettes. Ils sont, ainsi que par les suites données aux observations et propositions qui y sont formulées, communiqués par les contrôleurs des dépenses engagées, au ministre des Finances et aux ministres intéressés et, par l'intermédiaire du ministre des Finances, à la Cour des comptes et aux Commissions financières des deux Chambres. »

En réalité, ce document, venant après les faits qu'il expose et qu'il critique, n'est pas destiné à permettre aux rapporteurs spéciaux des Chambres de suivre en cours d'exercice le mouvement des engagements, moins encore de saisir immédiatement les Chambres des abus. Le rapport d'ensemble ne peut que faciliter la préparation de la loi de règlement de l'étude des crédits additionnels ou supplémentaires demandés par les ministères, ou encore permettre de rectifier en connaissance de cause certaines évaluations proposées par les administrations pour le vote du budget. Il pourrait compléter, dans une certaine mesure, le rapport annuel de la Cour des comptes. Etant distribué plus tôt, il permettrait aux parlementaires de porter sur l'exercice expiré un jugement provisoire et de proposer immédiatement des réformes ou des améliorations.

Comme on le voit, un tel document ne saurait renforcer le contrôle actif et journalier des engagements des dépenses. Il doit être considéré comme un document servant au contrôle *a posteriori* du Parlement.

C. La troisième forme des rapports du contrôle des dépenses engagées et des Chambres, on l'a vu, réside dans le droit, pour le contrôleur, d'en appeler au Parlement ou au moins de déclancher le contrôle parlementaire.

Une disposition du paragraphe 3 de l'article 5 de la proposition de loi relative au contrôle des dépenses engagées, ajoutée par la Commission des finances du Sénat, et qui n'a pas été maintenue, aurait voulu qu'en cas de désaccord persistant entre le ministre et le contrôleur des dépenses engagées, ce dernier en réfère au ministre des Finances, qui en informerait à son tour, et sans délai, les Commissions financières des deux Chambres. Cet appel du contrôleur au Parlement n'a pas été accepté, mais l'article 9 de la loi du 10 août

1922, qui sanctionne les manquements à la loi, ajoute dans son paragraphe 3 que si le Gouvernement juge indispensable de passer outre au refus de visa, il devra immédiatement présenter une demande d'ouverture de crédit devant les Chambres *appelées* à régulariser son initiative ou à refuser l'autorisation. Le nouvelle disposition a l'avantage de ne pas mêler les Commissions financières au fonctionnement journalier et aux menus détails des services. On évite ainsi les échanges de rapports, de notes, d'explications nombreuses au sujet de difficultés qui, le plus souvent, n'ont aucune portée générale. Les Chambres ne sont saisies que dans les cas graves et après le Conseil des ministres.

« On ne perdra d'ailleurs pas de vue, ajoute le ministre des Finances, que les Commissions financières sont appelées à connaître toutes les difficultés importantes qu'ont rencontrées les contrôleurs des dépenses engagées, puisque les rapports annuels de ces contrôleurs leur sont communiqués. »

En résumé, les questions de contrôle agitées depuis quelques années ont montré que, dans bien des esprits, un contrôle parlementaire à l'engagement des dépenses paraît désirable ; plusieurs projets ont nettement proposé un tel système (1).

Il existe cependant un précédent historique plein de leçons : une organisation de ce type a fonctionné en France depuis la loi du 17 décembre 1791 jusqu'à l'arrêté des consuls du 29 frimaire an IX. D'autre part, le principe de l'indépendance ministérielle, celui de la séparation des pouvoirs militent également contre un tel système.

Il importe donc de bien donner aux rapports des Chambres avec les contrôleurs des dépenses engagées

1. René Gervais, *le Contrôle des dépenses engagées*, p. 134.

le caractère d'un moyen d'information, d'un moyen d'éclairer la religion des parlementaires sur les questions d'ordre financier, mais nous ne pouvons que redire avec Stourm qu'attribuer le contrôle des dépenses engagées au Parlement lui-même serait un grand malheur⁽¹⁾.

§ 5. — Des sanctions du contrôle des dépenses engagées

Les sanctions peuvent être de deux sortes :

Les unes atteignent l'administrateur qui a engagé une dépense soit en soustrayant l'acte au contrôle, soit en passant outre au refus de visa opposé par le contrôleur des dépenses engagées.

Les autres frappent la partie contractante qui n'a pas pris le soin de s'assurer de l'exécution des formalités substantielles.

Cette distinction est également vraie des sanctions du contrôle à l'ordonnancement et de tout contrôle qui n'est pas prohibitif au sens strict du mot.

La sanction qui peut atteindre la partie contractante négligente est le refus de paiement. C'est le contrôle du comptable au moment du paiement qui, seul, peut mettre en mouvement cette garantie du Trésor ; l'étude en sera faite à propos de ce contrôle.

La sanction qui atteint l'administrateur est intimement liée au problème de sa responsabilité. Elle peut s'appliquer aux ministres, sous-secrétaires d'Etat et à tous autres fonctionnaires. C'est à la demande de M. Ribot que les mesures édictées par l'article 9 de la loi du 10 août 1922 ont été étendues à tous les fonctionnaires. Le ministre peut donc, le cas échéant, se disculper en accusant un de ses subordonnés. Une recherche

1. Le Budget, 2^e éd., p. 576.

des responsabilités subalternes est prévue, ce qui ne sera pas pour rendre facile l'application du texte.

Ce point est d'autant plus important que c'est en renforçant extraordinairement la responsabilité des administrateurs que la loi du 10 août 1922 prétend réduire les engagements irréguliers de dépenses et maîtriser les dépassements de crédits. Sont civilement responsables : les ministres et les autres administrateurs qui passent outre au refus de visa du contrôle des dépenses engagées (art. 5, § 4) ; qui signent ou font signer les engagements non revêtus du visa, etc... (art. 6) ; et, en général, qui manquent aux règles édictées par la loi du 10 août 1922 (art. 9, § 2).

Le fait d'engager des dépenses qui ne résultent pas de l'application des lois, ou qui dépassent les crédits ouverts sous réserve des dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 de la même loi, est qualifié de forfaiture et rend passible des peines édictées contre ce crime par l'article 167 du Code pénal, c'est-à-dire la dégradation civique avec toutes ses conséquences.

La loi du 10 août 1922 ne désigne malheureusement pas la juridiction compétente, ni ne précise la procédure à suivre. C'était cependant le point essentiel ; on verra plus loin (1) que la responsabilité ministérielle était depuis longtemps admise en principe, mais qu'elle n'a jamais pu être mise en mouvement faute d'une juridiction appelée à connaître les infractions imputables aux ministres. Les mots « personnellement et civilement responsable » resteront sans portée pratique, tant que ce point ne sera pas fixé.

Chose curieuse, malgré l'avertissement du ministre des Finances, le Parlement n'a pas paru prendre la difficulté au sérieux. M. Henry Bérenger, rapporteur géné-

ral de la Commission des finances au Sénat, traite la question d'argutie juridique et prétend que l'article 11, actuellement article 9 de la loi relative au contrôle des dépenses engagées, résout la question. Il raisonne ainsi : il n'y a qu'un tribunal pour la forfaiture, le Sénat érigé en Cour de justice ; d'autre part, aucun texte n'interdit au Sénat de prononcer des peines civiles, « par conséquent nous avons légiféré d'une façon parfaitement opérante en disant que les ministres seront responsables à peine de forfaiture et, subsidiairement, civilement responsables ». (1)

Evidemment, l'honorable rapporteur a voulu faire allusion à l'esprit — car la lettre ne saurait s'appliquer au cas du ministre jugé par le Sénat, — de l'article 3, § 1, du Code d'instruction criminelle : « l'action civile peut être poursuivie en même temps et devant les mêmes juges que l'action publique. » Malheureusement, la loi du 10 août 1922 ne contient aucun texte analogue.

D'autre part, si le Sénat est déjà peu apte à punir sans passion une atteinte portée à l'ordre social, comment pourrait-il apprécier le dommage dont la réparation est l'objet de l'action civile ? comment sera conduite l'instruction ? l'agent judiciaire aura-t-il un rôle comme le proposait, en 1882, M. Rivière ? (2). Le texte ne dit pas non plus comment sera apprécié le dommage, car enfin les dépenses faites en violation des lois, et en particulier en dépassement des crédits, ont profité à la collectivité. Si l'administrateur estimait qu'il y avait « péril en la demeure », il est dans le cas du gérant d'affaires.

Un point est cependant certain : les paragraphes 1 et 2 de l'article 9 ne sauraient s'appliquer dans les cas

1. *Off., Débats in extenso*, 15 mars 1922, p. 338, c. 2

2. René Gervais, *le Contrôle des dépenses engagées*, p. 137.

prévus au paragraphe 3 du même article si les formalités prescrites ont été observées.

« Si, au cours de l'exercice, le Gouvernement juge indispensable et urgent, pour des nécessités extérieures ou pour des nécessités de défense nationale ou de sécurité intérieure, *d'engager des dépenses au delà et en dehors des crédits ouverts*, il le pourra par délibération spéciale du Conseil des ministres, mais sous réserve de présenter immédiatement une demande d'ouverture de crédits devant les Chambres appelées à régulariser l'initiative du Gouvernement ou à refuser l'autorisation. »

Ce refus d'autorisation ne pourra entraîner la responsabilité civile du ministre : cette mesure donne à la loi l'élasticité nécessaire à l'action gouvernementale en période de crise.

§ 6. — Les corps de contrôle spéciaux

Chacun des ministères a son but, ses méthodes, son organisation. Ils doivent assurer des services dont les caractères propres ne permettent pas l'application pure et simple des mêmes règles, des mêmes moyens d'action ; des procédés spéciaux, une réglementation parfois compliquée permettent seuls de trancher la multitude des cas d'espèce qui se présentent journellement dans leur administration.

Ces conditions font naître des difficultés particulières au contrôle financier des ordonnateurs. Il est nécessaire que les agents chargés de ce service soient au courant non seulement de toutes les lois, décrets et règlements fixant le mécanisme financier des services spéciaux à ces ministères, mais de leur technique même : prix courants des matières premières, habi-

tudes des métiers, valeur de la terminologie particulière.

Même lorsque le contrôleur des dépenses engagées a signalé un dépassement de crédit, un abus ou une infraction quelconque aux lois et règlements de finance, la tâche n'est pas terminée. Cet agent ne détermine en effet ni les causes de l'erreur ou de la faute, ni les moyens de la réparer et de l'éviter à l'avenir. D'où la nécessité des corps de contrôleurs spéciaux, conseillers techniques du ministre, et ses *missi dominici* auprès des directeurs et des chefs de service. Lorsqu'une faute ou une erreur sera découverte par eux ou par d'autres organes de contrôle, ces agents proposeront au ministre les remèdes suggérés par leur expérience et leurs connaissances techniques. Des fonctionnaires anciens et expérimentés sont généralement chargés de ce service. Le but du contrôle est le bon emploi des crédits.

Les contrôleurs spéciaux vérifient les écritures et visent les actes entraînant une dépense à plus ou moins longue échéance, ils adressent au ministre, leur chef hiérarchique, des rapports et des comptes rendus ; ils peuvent être envoyés en inspection auprès des ordonnateurs secondaires dans les départements.

Leurs observations éclairent utilement le ministre, mais ce contrôle reste un contrôle consultatif. Il est, dans son principe, un organe intérieur du ministère. Cela explique que les membres du contrôle continuent à faire partie du personnel des départements ministériels qu'ils sont chargés de contrôler ; leur avancement, leur affectation restent soumis à la volonté du ministre.

La loi de finances du 13 juillet 1911, article 151 et 152, ordonne qu'un corps spécial de contrôle soit organisé dans tous les ministères. Un décret en Conseil

d'Etat est nécessaire à la création du nouvel organe dans chaque département ministériel.

Certains corps spéciaux existaient déjà; d'autres se sont créés mais très lentement. Six départements ont organisé leur contrôle suivant le nouveau type; ce sont les ministères de la Guerre, de la Marine, de l'Intérieur, des Pensions, primes et allocations de la guerre, actuellement rattaché au ministère de la Guerre; enfin, le ministère de l'Agriculture.

Le décret du 29 mars 1922 organise le corps des contrôleurs de ce dernier département, dont les services, qui comprenaient déjà les eaux et forêts, les haras, les écoles d'agriculture, viennent de s'augmenter d'une nouvelle direction, celle du génie rural. Les nouveaux contrôleurs ont accès dans les bureaux, comme dans les dépôts et les magasins; ils visent les engagements, ordonnancements, liquidations, les marchés ou adjudications.

Le ministère de la Guerre, comme celui de la marine, a une organisation, des besoins et des obligations si spéciaux qu'il doit, depuis fort longtemps, recourir à des contrôleurs spéciaux.

Le ministère de la Guerre, le service de l'administration générale, les corps de troupe, sont organisés en vue de la défense du territoire et subsidiairement de l'ordre à l'intérieur; leurs moyens principaux est l'entraînement et la mobilisation des effectifs en hommes et en chevaux, l'accumulation et la mise en œuvre du matériel.

Les services du département, en temps de paix, sont donc une lente préparation: il s'ensuit des règles financières spéciales: les sommes les plus considérables paraissent dépensées en pure perte: manœuvre, exercice, dépôts en magasin: un technicien, seul, peut juger de la nécessité de telle dépense ainsi que des

économies qu'on pourrait y réaliser. Le ministère de la Guerre a, de plus, toute une comptabilité qui n'a son équivalent qu'au ministère de la Marine : celle des effectifs qui est la justification des dépenses de la solde, du ravitaillement et de l'intendance ; or les chiffres de cette comptabilité sont extrêmement variables par suite des mutations et mouvements divers et il est de toute nécessité que les dépenses dont on vient de parler en suivent au jour le jour toutes les fluctuations. De plus, la troupe ne peut attendre ni son prêt, ni ses vivres ; de là une grande élasticité dans l'engagement et dans l'ordonnancement. La question du matériel, enfin, exige des techniciens : la comptabilité, matière du ministère de la Guerre a un développement exceptionnel : elle peut donner lieu à de fausses imputations ou, par la diminution ou l'augmentation des réserves, à un camouflage des dépassements de crédits ; les certificats de perte ou de distribution permettent également les abus ; que dire des masses, ces abonnements des corps dont l'emploi est si difficile à suivre ?

Les mêmes difficultés techniques existent au ministère de la Marine, mais la nature des services en mer en crée d'autres encore : les distances, l'absence de communication rendent le contrôle des plus délicats ; on ne peut citer ici pour mémoire l'organisation du service des traites de la marine qui ne se prête qu'à un contrôle *a posteriori* ; le paiement de la solde, des états-majors et des équipages embarqués hors des mers d'Europe n'est pas non sans difficulté de contrôle.

Les autres corps de contrôle spéciaux à certains ministères ont également à vaincre les difficultés techniques dont l'énumération serait trop longue. Souvent les difficultés tiennent à la multiplicité et à la complexité des textes qui régissent la matière ; il en est ainsi pour les pensions.

On comprend dès lors tout l'intérêt qui s'attache aux

rapports des contrôleurs spéciaux ; leurs observations sont marquées au coin de l'expérience d'une longue pratique.

Ce point n'a pas échappé aux parlementaires et la question s'est posée de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'obliger les ministres à communiquer ces documents aux commissions financières des deux Chambres. Il semblait que les renseignements qu'ils contiennent fussent de nature à éclairer la religion du législateur sur bien des points.

La loi du 31 mars 1917, article 12, ordonne que le rapport annuel qu'ont à établir les corps de contrôle, soit communiqué aux commissions financières des deux Chambres.

Malheureusement, il est certain que, du jour où les rapports des contrôleurs ont été livrés à la publicité, les ministres ont eu soin d'en faire supprimer toute critique pouvant jeter la suspicion sur leurs services ; du même coup, le document perd beaucoup de son intérêt.

L'usage s'est en même temps établi de communiquer ces documents à la Cour des comptes, mais aucun texte n'est encore venu sanctionner cette excellente coutume ; la Cour trouvera dans ces pièces des renseignements pouvant faire l'objet d'insertion au rapport public.

Il importe cependant de bien noter que les corps de contrôle sont des organes ministériels ayant leur place bien marquée à l'intérieur de certains départements. On ne saurait, sans en détraquer le mécanisme, en faire un moyen de contrôle extérieur sur l'administration, moins encore leur demander de contrôler le ministre pour le compte du Parlement.

Il serait fâcheux que cette tendance déjà étudiée à propos du contrôle des dépenses engagées, et qui consiste à vouloir faire du Parlement le *conseil judiciaire* du gouvernement, vienne troubler le travail consciencieux des corps de contrôle.

CHAPITRE III

LE CONTROLE DES ORDONNATEURS A LA LIQUIDATION, A L'ORDONNANCEMENT ET AU PAIEMENT

§ 1. — Utilité, divisions.

Le contrôle des dépenses engagées porte souvent sur des évaluations approximatives, des prévisions parfois complètement déjouées par des faits postérieurs. Certains contrats contiennent des alternatives, des conditions suspensives ou résolutoires qui peuvent en changer la valeur ; des cas de force majeure interviennent qui bouleversent les conditions de l'acte et en modifient les conséquences ; parfois même, des circonstances de fait obligent à des réajustements des contrats. Ces cas sont devenus infiniment nombreux depuis la guerre, le Conseil d'Etat ayant considérablement élargi la conception des risques sociaux. L'Etat s'expose à des dommages intérêts ; il peut subir des condamnations, toutes éventualités que le contrôleur des dépenses engagées ne saurait prévoir utilement. Quant aux devis d'architectes, aux mémoires des entrepreneurs, chacun sait que leurs évaluations sont presque toujours dépassées. La loi même paraît en avoir pris acte (1). Vaines également sont les prévisions quand il s'agit de régies. A l'égard des travaux d'art et de précision dont le prix

1. Décret du 18 novembre 1882, art. 25.

ne peut être fixé qu'après l'entière exécution du travail, une clause spéciale du marché détermine les bases d'après lesquelles le prix sera liquidé ultérieurement (décret du 18 novembre 1882, art. 20).

Le contrôle à la liquidation, à l'ordonnancement et au paiement complétera donc utilement le premier. Aux évaluations sont substitués des chiffres certains ; les dépenses sont arrêtées ; une comptabilité pourra en être tenue à un centime près. Le contrôle aura donc une rigueur et une précision que l'on veut en vain donner au contrôle des engagements.

Le contrôle le plus approfondi des ordonnancements a lieu, on le verra, après la clôture de l'exercice. Les extraits d'ordonnance, les mandats joints aux comptes des comptables sont revus et examinés à titre de pièces justificatives des paiements. La centralisation de la comptabilité des ordonnateurs, cependant, se fait par périodes assez courtes pour permettre de suivre et de contrôler en cours d'exercice le mouvement des ordonnancements.

La liquidation et l'ordonnancement, en général concomittant, sont soumis à certains contrôles qui, agissant rapidement, peuvent, soit empêcher les erreurs ou les irrégularités, soit les redresser en temps opportun, soit enfin punir la faute et empêcher l'abus.

Quatre contrôles atteignent ainsi l'acte : 1° celui du contrôleur des dépenses engagées ; 2° celui du corps de contrôle propre à plusieurs ministères ; 3° celui de la direction générale du mouvement des fonds ; 3° celui du comptable affecté au service de l'ordonnateur.

Les deux premiers nous sont déjà connus ; le rôle du contrôleur des dépenses engagées à l'ordonnancement mérite cependant un développement spécial.

§ 2. — Contrôle des ordonnancements par les contrôleurs des dépenses engagées

Le contrôleur des dépenses engagées va examiner l'ordonnancement des dépenses qu'il a déjà visées à l'engagement. C'est qu'en effet ce second examen complète très utilement le premier.

Il permet d'abord au contrôleur de fixer sa comptabilité des crédits disponibles et des crédits dépensés. L'évaluation qu'il a faite à l'engagement doit être modifiée ou confirmée aussitôt que possible sans quoi le contrôleur des dépenses engagées risquerait les plus graves erreurs en fin d'année.

La comparaison de l'engagement et de l'ordonnancement fait ressortir, en outre, les diminutions d'évaluation qui ont pu être introduites artificiellement dans l'acte d'engagement. Le contrôleur pourra refuser d'allouer — nous verrons par quel moyens — une dépense irrégulièrement engagée.

Mais surtout, et c'est là le point essentiel, cet examen à l'ordonnancement va permettre au contrôleur des dépenses engagées de vérifier si le premier contrôle, le contrôle à l'engagement, a bien fonctionné. Il sera bien placé ainsi pour faire cesser les abus et s'il y a lieu, prendre des sanctions contre les irrégularités graves. Ce contrôle est la partie double du contrôle à l'engagement des dépenses. Il permet au contrôleur de se contrôler lui-même et de juger de l'efficacité des mesures qu'il a prises ou ordonnées.

L'Italie a depuis longtemps déjà fait l'expérience d'un pareil contrôle. La Cour des comptes qui, dans ce pays, est chargée de viser les engagements et les ordonnancements, comme actuellement en France, les contrôleurs des dépenses engagées. Mais tandis que les ministres en Conseil de cabinet peuvent décider qu'il

sera passé outre à un refus de visa d'un acte d'engagement et contraindre la Cour à l'enregistrer *con reserva*, le visa d'une ordonnance par celle-ci ne peut être obtenu d'autorité par aucune décision et le gouvernement ne saurait passer outre au refus, n'ayant aucun moyen d'obtenir le paiement sans ce visa.

Le mécanisme est judicieux ; car, s'il est parfois délicat de laisser un corps de contrôle arrêter une décision ministérielle qui engage une dépense sans doute, mais dont les conséquences financières sont peut-être les moindres, il est toujours sage, dans les cas litigieux, de tenir le paiement en suspend jusqu'à décision législative à intervenir. Gouverner, c'est engager les dépenses, vaquer à les régler au mieux, c'est administrer et un retard est généralement moins préjudiciable au moment du paiement qu'à l'engagement.

Le système de contrôle usité en Belgique est analogue. Il remonte à la loi du 30 décembre 1830 (art. 4) et a été définitivement réglé par l'article 14 de la loi organique sur la Cour des comptes du 29 octobre 1846 : « Aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le Trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour des comptes. Lorsque la Cour ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des ministres. Si les ministres jugent qu'il doit être passé outre au paiement sous leur responsabilité, la Cour vise avec réserve. Elle rend compte de ses motifs dans ses observations annuelles aux Chambres ». L'article 68 du règlement sur la comptabilité publique du 10 décembre 1868 précise que le visa de la Cour n'est exigé que pour les dépenses éventuelles. Les dépenses fixes (traitement, loyer, etc...) y échappent. Quant aux engagements de dépenses, ils ne sont pas soumis à la Cour ; cependant, suivant les articles 96 et 98 du même règlement, les décisions administratives

qui dérogent aux clauses et conditions des devis et cahiers des charges et qui ont pour but de modifier le coût et la nature des travaux, lui sont communiquées. Mais il s'agit ici d'un examen plutôt juridique que financier.

En résumé, le refus du visa de la Cour des comptes en Belgique n'atteint les engagements qu'à travers les ordonnancements. De plus, en cas d'irrégularité, elle ne suspend le paiement que jusqu'à décision prise en Conseil des ministres et sous leur responsabilité. Le Parlement, avisé par la Cour, jugera, en fin d'exercice, s'il y a lieu de poursuivre les ministres.

Ce système est très souple, très respectueux des principes. On peut lui reprocher de manquer d'énergie. L'ordre des Finances en Belgique, du à la sage administration du Pouvoir royal, a pu, en réalité et jusqu'à ce jour, se passer d'un contrôle financier, très stricte.

En France, c'est l'article 148 de la loi de finances du 13 juillet 1911 qui a prescrit aux contrôleurs des dépenses engagées de viser les ordonnances de paiement et de délégation. Dans le cas où l'engagement de dépense a eu lieu sans ou contre leur avis, ils visent les ordonnances avec observation et le ministre des Finances peut arrêter les paiements jusqu'à ce qu'il ait reçu les explications nécessaires. Tels étaient les errements suivis en fait, mais nul texte ne sanctionnait l'application de l'article 148 de la loi de 1911.

L'article 6 de la loi du 10 août 1922, relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, a prétendu combler cette lacune. Il dispose qu'aucune ordonnance de paiement ou de délégation ne peut être présentée à la signature du ministre ordonnateur qu'après avoir été soumise au visa du contrôleur des dépenses engagées (§ 1). « Le contrôleur s'assure notamment que les

ordonnances soumises à son visa se rapportent soit à des engagements de dépenses déjà visés par lui, soit à des états de prévision de dépenses dont il a préalablement pris charge dans ses écritures, et se maintiennent à la fois dans la limite de ces engagements ou états de prévision et dans celle des crédits. Il reçoit communication de toutes les pièces justificatives des dépenses ainsi que des états de liquidation et des demandes d'ordonnancement. Si les ordonnances lui paraissent entachées d'irrégularités, le contrôleur les vise avec observations » (art. 6, § 2).

La sanction prévue est double : la nullité ou le non paiement de l'ordonnance, la mise en mouvement de la responsabilité ministérielle.

La première devra être appliquée par le comptable ainsi qu'on le verra à propos du contrôle de cet agent ; le texte dit en effet que les ordonnances non revêtues du visa du contrôleur sont nulles et sans valeur pour les comptables du Trésor ; et, quant à celles qui ont été visées avec observation, il ne pourra être procédé au paiement qu'après l'autorisation du ministre des Finances. Quant à la question des responsabilités administratives mises en mouvement, elle sera traitée dans un chapitre spécial (1).

Les mandats émis par les ordonnateurs secondaires échappent à la formalité du visa. Cet ordonnateur est censé se contrôler lui-même ; en comparant dans ses écritures l'état des crédits déjà dépensés et des crédits délégués par une ordonnance régulièrement visée par le contrôleur des dépenses engagées, il voit immédiatement si le mandat qu'il émet est compris dans les crédits disponibles.

Une disposition votée par le Sénat le 14 mars 1922, prétendait suppléer au visa du contrôleur par l'obliga-

1. II^e partie, ch. I.

tion de faire figurer sur tous les titres de paiement émis par l'ordonnateur secondaire l'attestation que la dépense était bien comprise dans les crédits à lui délégués par une ordonnance portant le visa du contrôleur des dépenses engagées. Cette formalité était ordonnée « à peine également de nullité du titre et sous la responsabilité de l'ordonnateur » (1).

Cette disposition n'a pas été maintenue dans le texte définitif de la loi

Le « vu bon à payer » du trésorier payeur général, qui engage la responsabilité pécuniaire du comptable est une garantie autrement efficace qu'une attestation administrative.

Tel est, en France, l'état du contrôle à l'ordonnement considéré comme complément du contrôle à l'engagement. Le service est trop nouveau, il a fonctionné dans une période trop exceptionnelle, pour qu'il soit permis de porter un jugement sur son efficacité.

§ 1. — Contrôle des ordonnateurs par les comptables au paiement

La séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable a toujours été considérée par le législateur comme une précieuse garantie pour le Trésor. En effet, toutes les fois que le principe est appliqué, toute opération financière frauduleuse ou seulement irrégulière suppose la complicité, la collusion ou l'erreur de deux fonctionnaires. Le principe de l'incompatibilité des fonctions est d'ordre public (ord. du 14 sept. 1822, art. 17 et décret de 1862, art. 17).

Pour certains services de recette, confusion des attri-

1. *J. Off. in extenso*, p. 338, c. 3 (sous l'article 7 de la proposition de loi relative au contrôle des dépenses engagées).

butions d'administrateur et de comptable peut cependant être une nécessité sanctionnée par la loi.

Pour les services de dépense, aucune exception n'est admise : l'ordonnateur n'est jamais autorisé à faire le paiement lui-même. La conséquence est que tout acte portant engagement de dépense, liquidation ou ordonnancement, passera nécessairement tôt ou tard par les mains du comptable pour versement des sommes dues ou pour régularisation par virement. Il était donc tout indiqué de confier aux comptables un contrôle de ces actes.

Le comptable tient en suspend le règlement définitif de l'opération, et c'est ce qui rend son contrôle très fort ; le paiement est le but recherché par le créancier, la raison d'être de tous ses engagements. L'entrepreneur, comme l'administrateur, ont l'intérêt le plus évident à ce que le comptable n'oppose pas une fin de non recevoir au créancier se présentant à son guichet : aussi la menace de non paiement aura-t-elle l'influence la plus salutaire sur toutes les opérations qui établissent les droits des fournisseurs ou entrepreneurs de l'Etat. Cependant, on le verra, cette menace est loin d'avoir actuellement toute sa force et, par conséquent, ne peut donner au contrôle toute son efficacité.

Le Trésor trouve encore, même en cas de paiement irrégulier, le plus grand intérêt dans ce système. La responsabilité de l'ordonnateur est une responsabilité morale, difficile à saisir et presque dépourvue de sanction ; celle du comptable est pécuniaire, garantie par un cautionnement, mise en jeu par des tribunaux spéciaux. Une telle responsabilité est une garantie de régularité ; en cas d'infraction, elle permet à l'Etat de s'indemniser, au moins en partie, du préjudice. Or le contrôle du comptable sur l'ordonnateur a précisément pour effet d'engager la responsabilité du comptable et

de la substituer ou, plutôt, de l'ajouter à celle de l'ordonnateur.

Le contrôle du comptable, cependant, n'est pas sans faiblesses. Il est, d'abord, par sa nature même, entre les mains du ministre des Finances et, par lui, dans une certaine mesure, entre celles du Gouvernement. Il ne peut donc arrêter ce haut fonctionnaire. Sa signature couvre le comptable et paralyse le contrôle. C'est, en effet, par le ministre des Finances, que le comptable connaît les crédits et les disponibilités : ce dernier n'a aucun moyen de vérifier si les délégations de crédits portant le visa du ministre des Finances sont réellement comprises dans les crédits votés par le Parlement, ou si les allocations de fonds qu'il reçoit sont bien comprises dans le décret de distribution mensuelle. C'est encore sur la proposition du ministre des Finances que sont rendus les décrets fixant les nomenclatures des pièces justificatives à produire.

D'autre part, le contrôle faisant naître une responsabilité très grave chez l'agent qui en est chargé, il a été indispensable de limiter d'une façon très précise les points sur lesquels il doit porter : ne s'exerçant que sur des écritures, il ne peut connaître que des irrégularités révélées par celles-ci. Le comptable doit généralement se contenter des attestations des fournisseurs et des entrepreneurs ou des certificats délivrés par les ordonnateurs sous leur responsabilité : cette responsabilité, édictée par l'article 15 du décret du 31 mai 1862, est toute morale et sans efficacité pour le Trésor.

Il importe donc de bien mettre en lumière les points sur lesquels porte le contrôle dans son organisation actuelle.

Le comptable doit s'assurer avant le paiement :

1° De la régularité matérielle et de la concordance

des pièces qui lui sont présentées, double ^{garantie} du service fait et de la réalité de la créance ;

2° De la suffisance des disponibilités de crédits et de fonds, si cela est possible par des vérifications comptables, si non par la présence de visa attendant que cette vérification a été faite par le ministre des Finances ou par un comptable supérieur ;

3° De la présence du visa du contrôleur des dépenses engagées sur les ordonnances et sur certaines pièces justificatives ;

Enfin 4° de l'identité de la partie prenante de la validité de la quittance et de la non opposition au paiement.

Ces dernières vérifications, qui ont pour but d'assurer la libération du Trésor public en même temps que de dégager la responsabilité de caissier du comptable, sont étrangères au contrôle des ordonnateurs ; il n'en sera donc pas question ici.

§ 4. — Contrôle de la certitude et de la régularité de la créance

Le comptable reçoit directement de l'ordonnateur l'ordre de payer à la première réquisition de la partie prenante ; cet ordre est un mandat ou une ordonnance de paiement. A ce titre, sont jointes, en original ou en copie, des pièces justificatives dont la nature et le nombre sont fixés par les nomenclatures ; suivant l'article 88 du décret du 31 mai 1862, ces nomenclatures sont arrêtées d'après certaines bases réglementaires, de concert entre le ministre des Finances et les ministres intéressés. L'ordonnateur peut toutefois exiger des pièces complémentaires qui deviennent alors une justification obligatoire pour le comptable. Un bordereau accompagne le tout.

Le principe de la production des pièces justificatives

par les ordonnateurs au contrôle des comptables, puis à la centralisation par le ministre des Finances, n'a pas été admis sans peines par les administrations jalouses de leur autonomie. L'article 10 de l'ordonnance du 14 septembre 1822, rédigé par une Commission spéciale était, en effet, la clef de voûte d'un contrôle financier concomitant et sérieux sur les ordonnateurs, puisqu'il devait permettre au comptable de se rendre compte de l'exactitude du service fait et dévoiler les manœuvres du mandat fictif.

Ces documents vont former la matière de l'examen du comptable; mais ils limitent, à la fois, son contrôle et sa responsabilité. Si les ordonnances ou mandats sont revêtus des formalités, prescrites par les lois et règlements, et accompagnés des pièces déterminées par les nomenclatures, le juge des comptes ne peut refuser aux payeurs l'allocation des paiements par eux faits. Telle est la règle qui se dégage de l'article 426 du décret du 31 mai 1862 pour les cas les plus importants.

Le comptable recherchera donc les irrégularités que peut lui révéler l'examen des titres eux-mêmes et des pièces jointes. La même opération sera refaite postérieurement par le juge des comptes, car le comptable, qui accepte de payer, va faire siennes ces pièces comme justification de son propre compte et sous sa responsabilité pécuniaire.

Le comptable se livre aux vérifications suivantes relativement aux pièces :

- 1° Il vérifie la présence des pièces exigées ;
- 2° Il examine chaque pièce séparément : il refait les décomptes de chaque liquidation, de chaque facture ou devis, s'assure de la régularité des signatures ainsi que des visas ou autorisations exigés par la loi ;
- 3° Il compare les documents entre eux ; il constate la concordance des chiffres, des noms, des dates et, s'il

y a lieu, des articles énumérant les fournitures ou les travaux. De cette confrontation, il doit ressortir que le service a été réellement fait, les livraisons effectuées.

Ce contrôle dévoilera premièrement les erreurs et irrégularités matérielles; deuxièmement, les fraudes relatives au service fait. Il doit faire ressortir la plupart des fautes courantes qui peuvent être commises à la liquidation : erreur de calcul, liquidation en faveur d'un tiers non créancier, double emploi, etc... Il évitera, le plus souvent, le paiement de l'indu dont la récupération est toujours pénible et qui souvent nécessite une action en justice.

Lorsque le comptable constate une erreur ou une omission, il avise l'ordonnateur qui rectifie ou complète généralement sans contestation ni difficulté; parfois, une simple explication suffit. Dans certaines circonstances, cependant, l'ordonnateur peut, par acte d'autorité, ordonner le paiement au comptable. C'est, comme nous le verrons, un cas de petite réquisition, la grande réquisition étant réservée au ministre des Finances.

L'examen du comptable peut révéler aussi certaines manœuvres bien connues de l'administration et qui consiste à émettre un mandat pour le paiement d'une créance imaginaire et au nom d'un créancier complice ou inexistant. La somme ainsi encaissée peut servir à constituer un fonds de réserve entre les mains de l'ordonnateur ou à sa disposition (caisse noire), une avance irrégulière à un fournisseur, ou encore peut servir à solder des commissions de banque, des acomptes hors des cas et des limites légales, ou même être détournée par un administrateur infidèle. La somme peut être aussi réellement due, mais la désignation du service ou des fournitures inexacte pour voiler une dépense irrégulière ou non autorisée : par exemple, un mandat

pourra être émis pour réparation d'un chemin et couvrir une dépense de fête publique.

Souvent la manœuvre apparaîtra dans les pièces : un vieux dicton affirme qu'il est difficile de mentir avec suite. En tout cas, si les pièces concordent parfaitement, elles nécessitent la complicité de fonctionnaires, de fournisseurs, de personnes dont les intérêts diffèrent. Or, c'est une vérité bien connue des criminalistes comme des juges d'instruction, que les délits ou les crimes concertés sont les plus faciles à découvrir. L'exemple classique d'un mandat fictif ainsi dévoilé est donné par l'affaire du fort de Villeras (1).

Comme on voit, le comptable n'est pas placé pour découvrir avec certitude la manœuvre, il ne le fera que par suite des inadvertances de l'ordonnateur, les indiscretions ou les dénonciations des tiers. La responsabilité du comptable ne peut donc être engagée que si les pièces révèlent la faute de l'ordonnateur ; dans le cas contraire, il peut toujours arguer d'une bonne foi qui doit être présumée et d'une erreur invincible.

Il arrivera donc, en pratique, que le comptable qui a connu la faute de l'ordonnateur, loin d'en rendre compte hiérarchiquement, fermera les yeux, s'il le peut, permettra à l'ordonnateur de récupérer les pièces accusatrices et même l'avisera en temps utile. Le comptable ne veut pas faire naître un scandale. Il a tout intérêt à vivre en bonne intelligence avec l'ordonnateur qui le surveille qui, généralement, arrête ses livres et vérifie sa caisse (2). Là réside la cause de la faiblesse de ce contrôle en ce qui concerne les abus du mandat fictif.

1. Rapport de la Cour des comptes au président de la République pour l'exercice 1876 (12 juillet 1881).

2. Dans les colonies, c'est l'ordonnateur qui dirige, au nom du ministre des Finances, le service de la centralisation des produits locaux entre les mains du trésorier-payeur de la colonie (décret du 26 sept. 1855, art. 164 ; décret de 1862, art. 662).

Notons cependant que, par le seul fait de la centralisation des pièces par le ministre des Finances, le contrôle du comptable donne le plus souvent date certaine aux pièces, les documents n'étant plus entre les mains de l'administrateur, ni dans le bureau d'où ils émanent, ni même, entre les mains des comptables de la localité, pourraient bien difficilement être altérés ou modifiés. Ce point est très important, puisqu'il permettra à la Cour des comptes d'établir qu'une liquidation régulière a réellement précédé le paiement.

§ 5. — Contrôle de la suffisance des disponibilités de crédits et de fonds

Les conceptions de crédits et de fonds sont très différentes ; les uns sont une autorisation à dépenser ; les autres, la mise en état de payer ; les uns émanent du pouvoir législatif, les autres sont distribués par le Pouvoir exécutif ; le montant des seconds est inclus dans la limite des premiers. Les crédits sont la base d'un contrôle *a posteriori* des ordonnateurs par le Parlement : la distribution des fonds fait, comme on l'a vu à un chapitre précédent, l'objet d'un contrôle du Pouvoir exécutif. Les crédits intéressent plus spécialement l'ordonnateur, les fonds, le comptable.

Pour le comptable, cependant, les deux idées se traduisent par la même conséquence : une limitation aux paiements. Le mécanisme de son contrôle est semblable dans les deux cas ; il consiste dans des comparaisons de comptabilités, dans des rapprochements entre les documents émanant des ordonnateurs et ceux qui lui sont envoyés par le ministère des Finances.

Le principe est que le comptable est tenu au paiement régulièrement ordonnancé et justifié, dans la limite des crédits délégués à l'ordonnateur et des fonds mis

entre les mains du comptable. Dans le cas d'insuffisance de crédits ou de fonds, non seulement il peut, comme le porte le décret de 1862, cesser les paiements, mais il le *doit* sous sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Pour les collectivités administratives autres que l'Etat, l'application de ce principe est facile. Les départements, les communes, les établissements de bienfaisance ont un budget unique généralement exécuté par un seul ordonnateur ; un comptable centralise tous les mandats et souvent les paie sur une caisse unique. Le mécanisme du contrôle est simple : le comptable connaît les crédits par une expédition du budget remise au début de l'exercice et la copie des décisions subséquentes modifiant celui-ci, qui lui sont également transmises. Il connaît par sa comptabilité le total du montant des mandats de paiement qui lui sont tous passés par les mains. Il n'a donc qu'à comparer sans cesse le chiffre de ces paiements avec celui des crédits qui ressortent si clairement l'un et l'autre de ses écritures. Pour la disponibilité des fonds, la règle n'est pas plus complexe : le comptable cesse ces paiements pour le compte d'une collectivité lorsqu'il n'a plus dans sa caisse aucune somme liquide appartenant à cette collectivité. On ne peut, en effet, obliger le comptable à faire de ses deniers l'avance des versements à effectuer ; même si le comptable dispose de sommes appartenant à d'autres personnes morales du droit administratif et malgré le principe de l'unité de caisse, le comptable cesse ses paiements ; on ne peut, en effet, priver certaines collectivités de sommes disponibles qui leur appartiennent et dont elles peuvent avoir besoin inopinément. Dans le cas où le comptable gère les deniers de plusieurs communes ou établissements publics quelconques, il faudra donc qu'il ait recours à sa comptabilité pour suivre les fonds disponibles de chacun.

Pour l'Etat, la situation est beaucoup plus complexe : ses budgets, déjà volumineux, sont complétés par de nombreuses dispositions spéciales ; ils se compliquent des opérations sur exercices clos ou périmés et des nombreuses dérogations actuelles au principe de l'unité et de l'universalité budgétaires.

L'exécution du budget est confiée à des milliers d'ordonnateurs et de comptables. Sans doute, le Trésor contient toujours des sommes disponibles ; mais le Trésor est une entité : les deniers de l'Etat sont répartis dans de très nombreuses caisses et affectés aux usages les plus divers.

A défaut d'un comptable centralisateur des opérations du Trésor, il a donc fallu recourir, en France, aux artifices de la comptabilité des divers ministères et à la comptabilité centrale du ministère des Finances pour faire connaître à chaque ordonnateur et à chaque comptable la part de crédits et de fonds qui leur sont allouée à chacun en particulier.

Chaque ministère divise ses crédits, l'administration centrale s'en réserve une part dont elle disposera par ordonnances directes ou ordonnances de paiement ; elle délègue le reste aux ordonnateurs secondaires par des ordonnances de délégation ; on a vu, à propos du contrôle par la Direction générale du mouvement des fonds, par quel mécanisme toutes ces ordonnances sont centralisées dans les écritures du ministère des Finances.

Cette Direction générale assume la charge de maintenir les ordonnances dans la double limite des crédits législatifs et des distributions mensuelles de fonds rendues obligatoires par décret du Président de la République. Le visa du Mouvement des fonds sur les ordonnances indique au comptable qu'aucune infraction n'a été relevée à ce double point de vue. Il est à remarquer

que cette tâche du mouvement des fonds, si essentielle soit-elle, ne met en mouvement aucune responsabilité de comptable, mais seulement la responsabilité morale, non pécuniaire, d'un directeur général et de quelques chefs de services du ministère des Finances.

C'est là un premier degré de la répartition des crédits et des fonds ; mais il faut observer que, même après cette division, les comptables ne peuvent suffire à tous les paiements ordonnancés par les ordonnateurs dont ils doivent assurer le service financier. Ils ont donc, au-dessous d'eux, une hiérarchie de comptables subalternes. Ceux-ci ignorent le montant des crédits et des fonds dont peuvent disposer les ordonnateurs.

Les comptables principaux qui centralisent les allocations de crédits et les mouvements de fonds, sont bien placés, au contraire, pour en suivre les évolutions. On a donc organisé chez ces comptables la centralisation des mandats émis. Après vérification, ils apposent, sous leur responsabilité pécuniaire, leur *vu bon à payer* qui couvre les payeurs subalternes ; ce visa est semblable à celui de la Direction générale du mouvement des fonds à l'échelon supérieur de la répartition des crédits et des fonds. Mais ici la responsabilité pécuniaire et cautionnée du comptable supérieur est pour le Trésor une excellente garantie contre les dépassements de crédits.

Ce double visa devrait, semble-t-il, rendre impossibles les dépassements de crédit : le contrôle n'a-t-il pas toute la rigueur et la simplicité désirables ? Nous avons déjà laissé apparaître le défaut de la cuirasse.

Le ministre des Finances qui contrôle à la source, par la Direction générale du mouvement des fonds la répartition et l'affaiblissement des crédits, n'est pas un comptable ; il n'assume aucune responsabilité pécuniaire, mais une simple responsabilité morale et politique.

Il assume cependant, — et cela, comme ministre du

Trésor, — les fonctions qui reviendraient à un comptable centralisateur des opérations du Trésor. Il assure les paiements suivant l'article 14 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 (art. 90 du décret de 1862). Dans ce but, il dirige les mouvements de fonds et centralise les crédits.

Il est le chef de tous les comptables de l'Etat ; il exerce sur eux un contrôle mensuel et journalier par la Direction générale de la comptabilité publique et l'Inspection des finances.

Il réunit les relevés périodiques et les comptes annuels que les comptables adressent à la Direction générale de la comptabilité publique.

Le ministre des Finances tient des opérations du Trésor une comptabilité qui ressemble fort à une comptabilité de caisse : un journal général, un grand-livre relatant les opérations et le bilan peut en être arrêté à tout moment.

Enfin, le ministre des Finances, en plus du compte général des recettes budgétaires et du compte des dépenses de son département, rend un compte d'année qui a tous les caractères d'un compte de comptable : lignes comptes reprise au 1^{er} janvier, bilans généraux, etc.

Malgré tous ces caractères, le ministre des Finances n'assume qu'une responsabilité morale et politique. En vain les Chambres et l'opinion lui reconnaîtraient-ils la plus grande part de la responsabilité des abus de dépense du gouvernement, il n'est d'autre sanction qu'un changement du ministre ou une chute du ministère.

La conséquence est que le ministre des Finances n'hésite pas, sous sa responsabilité, à autoriser des paiements excédant les crédits. Ces paiements se sont développés étrangement depuis quelques années, sous forme d'avances à régulariser suivies de demandes

tardives de crédits ou d'imputation sur des comptes de trésorerie ou sur des comptes spéciaux. L'interdiction réitérée de cette pratique n'est qu'un nouveau témoignage de son ancienneté et de sa persistance : l'article 14 de l'ordonnance du 14 septembre 1822, repris par l'article 42 du décret du 31 mai 1862, a été bien des fois répété par nos lois de finances.

Il y a là, croyons-nous, une grosse lacune au contrôle des ordonnateurs.

Comme on l'a vu, une loi récente (1) supplée dans une certaine mesure à cette insuffisance par le visa des ordonnances par le contrôleur des dépenses engagées. Peut-être renforcera-t-on, un jour, ce texte en attribuant une responsabilité pécuniaire au contrôleur des dépenses engagées ; en réalité, une telle responsabilité devrait appartenir à un comptable d'ordre centralisateur des opérations du Trésor public et qui tarirait à la source des paiements les dépenses irrégulières.

Les Anglais ont parfaitement compris toute la force d'un contrôle bien organisé au paiement, plus exactement à toute sortie de fonds. Un fonctionnaire spécial, le contrôleur-auditeur général, assure ce contrôle. Ce haut fonctionnaire jouit de la plus grande indépendance ; il ne peut être renvoyé que par le Roi et sur la demande des deux Chambres ; son traitement fait partie du fonds consolidé (dépenses ordinaires obligatoires) et le bureau de la Trésorerie, le ministère des Finances anglais, ne s'adresse à lui que par réquisition. Le contrôleur-auditeur général autorise toute sortie de fonds que la Couronne a en dépôt à la Banque d'Angleterre. Il vérifie si les sommes demandées sont destinées à des dépenses autorisées par les lois et règlements. Ce service est facilité en Angleterre par la distinction entre les dépenses consolidées et non con-

1. Loi du 10 août 1922, art. 6.

solidées, ou, si l'on veut, ordinaires et extraordinaires dans le budget de l'Etat ; les deuxième seules donnant lieu à ouvertures annuelles de crédits par le Parlement.

L'autorisation du contrôleur-auditeur général permet au Paymaster général de puiser, jusqu'à concurrence d'une certaine somme, au compte que possède la Couronne à la Banque d'Angleterre. Les dépenses qui n'auraient pas été admises dans cette limite seraient laissées à la charge des administrateurs ou des fournisseurs imprudents, les tribunaux civils étant appelés à répartir les responsabilités de chacun.

§ 6. — Le refus de paiement, sanction des contrôles antérieurs, en particuliers du contrôle des dépenses engagées.

Le contrôle au paiement peut être considéré comme le couronnement des divers contrôles antérieurs. En effet, les fournisseurs ou les créanciers de l'Etat, les ordonnateurs eux-mêmes, ont pu passer outre aux observations et aux refus de visa de certains contrôleurs. Il n'en va pas de même du refus de payer : il rend sans effet toutes les manœuvres qui ont pu permettre un engagement, une liquidation ou un ordonnancement irrégulier. Pour atteindre ce but, il suffit que le comptable puisse vérifier, avant tout décaissement, si l'acte porte les visas approbatifs des contrôles antérieurs, en particulier du contrôle de la direction générale du mouvement des fonds et du contrôle des dépenses engagées.

Le refus par le comptable de toute ordonnance non visée au Mouvement des fonds est une pratique déjà ancienne, mais elle ne peut que suspendre momentanément le paiement. Le créancier, en effet, n'a aucun

moyen, au moment de l'engagement de la dépense, de savoir si l'ordonnance qui lui permettra de se faire payer, est ou sera visée ; et, d'autre part, l'ordonnement précédant immédiatement le paiement, il est bien tard, quand le service a été fait, pour signaler au créancier une irrégularité purement administrative.

Au cours de la préparation de la loi du 10 août 1922, relative au contrôle des dépenses engagées, certains membres du Parlement ont soutenus que pour rendre efficace le contrôle du comptable, il fallait, dans certains cas, rendre définitif le refus de paiement.

La véritable cause de la faiblesse du contrôle des comptes, a-t-on dit, réside dans cette idée trop facilement admise, que, si le service a été fait, le contrat ne peut être argué de nullité et que, l'Etat étant moralement tenu, le paiement ne peut être que différé : « L'Etat est honnête homme ». Ce mot de Thiers a peut-être été trop chèrement payé des deniers publics. Il veut dire, en bon français, que l'Etat ne se croit pas autorisé à invoquer la nullité relative des contrats passés par ses administrateurs, s'ils ont été passés et exécutés de bonne foi : il convient d'ajouter que cette bonne foi se présume et que la preuve contraire est, dans presque tous les cas, impossible à administrer. En matière de dépassement de crédit, la responsabilité du fournisseur ou de l'entrepreneur ne saurait même jamais être mise en cause.

Or, si le fournisseur ou l'entrepreneur ont été à même de connaître l'irrégularité attaquée, il serait juste qu'ils supportassent, au moins en partie, la faute qu'ils ont commise en contractant. Comme l'insinuait dernièrement M. Henry Bérenger : nul n'est censé ignorer la loi, sauf les fournisseurs. On ne demande à l'Etat que d'user du mécanisme traditionnel de protection des incapables : d'user d'un droit que nul ne conteste au mineur

ou à la femme mariée. L'Etat a mauvaise grâce à dispenser trop généreusement les deniers des contribuables. Et, du reste, les irrégularités ne tarderaient peut-être pas à disparaître si les entrepreneurs et fournisseurs savaient certaine la sanction de leur négligence ou de leur complaisance.

On faisait remarquer aussi que l'annulation du contrat ne privait pas de tout droit le fournisseur ou l'entrepreneur, celui-ci pouvait toujours se prévaloir de ses droits à l'indemnité du gérant d'affaire pour enrichissement sans cause de l'Etat ; les bases d'une nouvelle liquidation étaient seulement changées au profit du Trésor.

Il y a un danger à cette théorie, et M. de Lasteyrie l'a mis en lumière le 14 mars 1922, devant le Sénat (1) : si les particuliers, effrayés par la complexité des textes, la multiplicité des pièces, ne peuvent pratiquement vérifier la régularité de l'engagement qui les concerne, ils ne traiteront plus avec l'Etat ou ne traiteront qu'en lui faisant payer l'insécurité et les risques qui se trouveront désormais introduits à l'état latent dans tous les contrats. Mais cette difficulté est loin d'être insurmontable ; il suffit, en effet, par quelque règle simple, de mettre le contractant en état de juger si l'acte est régulier, lui permettre, par exemple, de se couvrir par les certifications de contrôleurs *ad hoc* : il n'aurait qu'à s'assurer de la présence d'un visa lui garantissant que l'engagement est régulier, les crédits suffisants.

C'est par un moyen de ce genre que le comptable s'assure des disponibilités de crédits aux échelons supérieurs. Sa responsabilité sur ce point ne peut être couverte que par un visa.

1. *Off. Sess.*, 1922, p. 338-330. Voir aussi le rapport de M. Henry Bérenger, au nom de la Commission des finances du Sénat, n° 122, annexe au procès-verbal de la Séance du 23 février 1922, p. 10, 11, 16 et 17.

Les articles 7 à 8 de la proposition de loi votée par le Sénat le 14 mars 1922 donnaient aux fournisseurs et entrepreneurs de l'Etat un même moyen pratique de juger de la régularité des engagements ou des promesses qu'ils reçoivent de l'Administration ; tout arrêté, contrat, décision ou acte quelconque émanant d'un ordonnateur secondaire et ayant pour effet d'engager une dépense, devait porter l'attestation que celle-ci était comprise, soit dans les crédits à lui délégués par une ordonnance portant le visa du contrôleur des dépenses engagées, soit dans les limites d'une autorisation d'engagement revêtue du même visa ; la même attestation devait figurer sur tout titre de paiement émis par les ordonnateurs secondaires (art. 7).

Les engagements de dépense émanant d'un ordonnateur principal ne formaient titre contre le Trésor que, s'ils étaient revêtus du visa (art. 8). Ainsi le contractant aurait eu toute facilité pour se mettre à couvert et s'il ne l'eut pas fait, il n'aurait pu se plaindre si l'Etat avait invoqué la nullité de l'acte signé par un ordonnateur. Les fournisseurs ou entrepreneurs, à qui le paiement aurait été refusé, n'aurait pu que s'en prendre à eux-même de leur négligence. M. Henry Bérenger a du reste fait remarquer que la nullité d'une pièce fautive d'un visa existe déjà dans notre législation administrative : récépissé souscrit par le caissier payeur central du Trésor public (décret de 1862, art. 343), bons, traites et valeurs engageant le Trésor.

Il est à remarquer du reste que le fournisseur ou l'entrepreneur lésé a toujours un recours contre le fonctionnaire si le dommage qu'il a subi est né d'une faute lourde ou d'une manœuvre frauduleuse de celui-ci : c'est là une simple application du principe de l'article 1382 du Code civil. Comme on sait, toute entrave à une pareille action a été levée, au moins théorique-

ment, par le décret du 19 septembre 1870 qui abroge l'article 75 de la constitution de l'an VIII.

On voit tout le parti que ces textes avaient prétendu tirer du contrôle du comptable et de son refus de paiement. Ils faisaient de cet examen et de cette sanction les plus sûres garanties du bon fonctionnement du contrôle des dépenses engagées. Les deux contrôles, posés aux deux extrémités de l'exécution des contrats et obligations de l'Etat, s'étaient et se complètent. L'expérience l'a montré, l'un sans l'autre est inefficace : le premier, parce qu'il peut défendre, mais n'a pas de sanction : le second, parce que, possédant la sanction, il arrive trop tard pour formuler la défense.

Ce système de contrôle, cependant, n'a pas été admis ; il a été considéré comme dangereux pour le crédit de l'Etat. Les textes que nous venons d'étudier ne figurent pas dans la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation des contrôles des dépenses engagées. Tout au plus l'article 6 prévoit-il que les ordonnances non revêtues du visa du contrôleur seront nulles et sans valeur pour les comptables du Trésor (art. 6 § 1). Le ministre des Finances pourra cependant ordonner le paiement de celles qui auraient été visées avec observation, c'est-à-dire, jugées irrégulières (art. 6 § 3). C'est là une sorte de droit de réquisition organisé en sa faveur, une soupape de sûreté qui a paru nécessaire au bon fonctionnement du système.

Il est à remarquer que si le veto du contrôleur de dépenses engagées prévu à l'article 6 devait être définitif — ce qui, nous nous empressons de l'ajouter, n'est pas dans l'esprit de la loi — la disposition serait bien plus préjudiciable aux créanciers de l'Etat que les articles 7 et 8 de la proposition rejetée, puisque le refus de paiement interviendrait sans avertissement préalable, après le service fait, et sans que le créancier

n'ait eu aucun moyen de connaître l'irrégularité de l'engagement.

§ 7. — Les faiblesses du contrôle des ordonnateurs par les comptables

Nous avons analysé, en passant, dans les paragraphes précédents, plusieurs causes de faiblesse du contrôle des ordonnateurs par les comptables : en particulier, les conséquences de l'absence d'une responsabilité pécuniaire à la distribution des fonds et au visa des ordonnances des ministres ; ce point a plus spécialement trait aux abus du dépassement de crédits.

Une autre cause de faiblesse réside, on l'a vu également, dans l'idée admise que, s'il y a service fait il y a obligation pour l'Etat de payer.

Le *droit de réquisition* constitue une exception non moins grave au contrôle des comptables. Il consiste dans la faculté laissée aux ordonnateurs, dont l'ordre de payer a été refusé par le comptable, de contraindre celui-ci au paiement d'office. C'est une façon de passer outre au contrôle et aux observations du comptable.

Les payeurs doivent suspendre le paiement assigné sur leur caisse toutes les fois que l'opération leur apparaît irrégulière ; les justifications insuffisantes, ou la quittance non libératoire pour le Trésor.

« En cas de refus de paiement, le payeur est tenu d'en remettre immédiatement la déclaration écrite et motivé au porteur de l'ordonnance ou du mandat, il en adresse copie le jour même au ministre des Finances. Si malgré cette déclaration l'ordonnateur requiert par écrit, et sous sa responsabilité, qu'il soit passé outre au paiement, le payeur y procède sans autre délai et il annexe à l'ordonnance ou au mandat, avec une copie de sa déclaration, l'original de l'acte de réquisition

qu'il a reçu. Il est tenu d'en rendre compte immédiatement au ministre des Finances » (Ord. du 14 sept. 1822, art. 15 ; décret de 1862, art. 91, § 3). L'acte de réquisition est, dans tous les cas, annexé au titre de paiement et doit être produit à la Cour des comptes pour la justification du comptable (décret de 1862, art. 92 § 2).

Cette réquisition simple ou petite réquisition ne vaut que dans le cas d'omission ou d'irrégularité matérielle dans les pièces produites, c'est-à-dire lorsqu'une pièce réglementaire fait défaut ou n'est pas conforme aux règlements, ou si les indications de noms, de services ou de sommes portées dans les ordonnances ou les mandats ne sont pas d'accord avec celles qui résultent des pièces.

Dans les autres cas, la grande réquisition ministérielle est nécessaire pour contraindre le comptable au paiement.

« S'il se produisait des réquisitions qui eussent pour effet, soit de faire acquitter une dépense sans qu'il y eut disponibilité de crédit chez le payeur ou justification du service fait, soit de faire effectuer un paiement suspendu pour des motifs touchant à la validité de la quittance, [soit encore à cause d'une opposition régulière sur la créance,] le comptable avant d'y obtempérer, devrait en référer au ministre des Finances, qui se concerterait immédiatement avec le ministre du département auquel appartient la défense » (ord. du 14 sept. 1822, art. 15 ; décret de 1862, art. 91 § 4). La règle, toutefois, n'est pas sans exception :

« Dans le cas d'urgence ou d'insuffisance des crédits ouverts aux ordonnateurs secondaires par les ministères de la Guerre et de la Marine, les mandats délivrés pour le paiement de la solde peuvent être acquittés immédiatement sur une réquisition écrite de l'ordonnateur, et sauf imputation sur le premier crédit » (ord. du 14 sept. 1822, art. 16 ; décret de 1862, art. 92 § 1).

Les mandats urgents, émis sur les caisses des payeurs d'armées peuvent être payés le jour même de leur émission, sur la demande des ordonnateurs, qui, dans ce cas, sont tenus de faire parvenir préalablement aux payeurs un avis spécial d'émission de ces mandats ; dans le cas où le général ou le commandant en chef fait procéder, sous sa responsabilité, au paiement d'un mandat en vertu des dispositions de l'article 182 du règlement du 3 avril 1869, il est tenu de remettre au payeur un ordre écrit dont la forme est déterminée par les ministres de la Guerre et des Finances.

Les payeurs doivent transmettre immédiatement copie de cet ordre au ministre des Finances par la voie hiérarchique, en rendant compte des faits qui l'ont motivé (décret du 24 mars 1877).

L'article 681 nouveau du décret de 1862, modifiant l'article 202 du règlement du 16 décembre 1841 et décrivant la réquisition du proviseur de lycée sur l'économe, ne pose d'autre condition que le compte rendu du premier au recteur, et non au ministre. Le même article insiste, au contraire, sur la responsabilité de l'économe qui aurait refusé ou retardé un paiement régulier ou qui n'aurait pas délivré au porteur du mandat la déclaration motivée de son refus.

Les collectivités administratives admettent en général la réquisition de l'ordonnateur sous certaines conditions, la réquisition n'existe cependant pas dans l'exécution du budget communal : le maire ne peut en user.

Des lois récentes sur les dépassements de crédits ont fortement rétréci cette porte ouverte aux abus, surtout dans les cas réservés où l'autorisation ministérielle est nécessaire : cas de grande réquisition qui autorisaient les dépassements de crédits.

C'est dans le sens de la restriction au droit de la réquisition que paraît s'orienter notre législation admi-

nistrative : et c'est justice, car si ce droit réduit au minimum est indispensable au Gouvernement pour certaines mesures urgentes et imprévues, il demeure une atteinte grave au contrôle des ordonnateurs.

Les textes disent bien que l'ordonnateur ne requiert le paiement que sous sa responsabilité, laissant entendre que la responsabilité de l'ordonnateur se substitue à celle du comptable, ou plutôt qu'il prend sur lui cette responsabilité ; on pourrait donc admettre que l'ordonnateur aurait alors une responsabilité de comptable, c'est-à-dire, pécuniaire et sanctionnée par la Cour des comptes. L'Administration ne l'admet pas ainsi : l'ordonnateur demeure moralement tenu, c'est-à-dire, d'une façon pratiquement illusoire. La garantie et le contrôle que perd le Trésor ne sont pas remplacés.

La loi du 10 août 1922, qui a ordonné au comptable de refuser le paiement d'une ordonnance non visée par le contrôleur des dépenses engagées (art. 6, § 1^{er}) a institué implicitement la réquisition pour ce cas, mais le ministre des Finances doit intervenir avant le paiement et émettre un avis conforme à celui de l'ordonnateur (art. 5, §§ 3 et 4).

Le même texte, dans le paragraphe 3 de l'article 9, vise spécialement le droit exceptionnel « d'engager des dépenses au delà et en dehors des crédits ouverts ». Ce droit implique celui d'ordonner le paiement de dépenses ainsi engagées. Quoique la loi ait entouré cette prérogative de toutes sortes de précautions, elle n'a pu la rendre tout à fait sans danger pour le Trésor. Il a paru préférable, cependant, d'endiguer le redoutable courant plutôt que d'essayer, une fois de plus, et en vain, de le barrer.

Le paragraphe a été ajouté tardivement au projet de loi et l'avenir, seul, peut en révéler les conséquences.

Il demeure que, malgré les causes de faiblesse analysées au paragraphe précédent, le contrôle des ordonnateurs par les comptables au paiement est une précieuse garantie pour le Trésor.

Seul, il ne saurait suffire car il arrive trop tard pour amender et il emporte avec lui la sanction la plus grave. Mais ce dernier caractère le rend précisément très fort comme complément nécessaire des contrôles précédents : il porte en lui une menace salutaire.

Son automatisme, ses méthodes précises, fondées sur des comparaisons de chiffres, la multitude des agents lui donnent de plus une universalité à laquelle les autres contrôles des ordonnateurs ne sauraient prétendre.

Le contrôle du comptable arrête l'erreur matérielle et le paiement de l'indu ; il garantit la régularité dans la forme de l'opération, s'il ne peut atteindre la valeur même de l'acte administratif. Les banques et les sociétés de commerce en font usage, et en apprécient la valeur.

Le contrôle des comptables est, enfin, le fondement le plus sûr des vérifications *a posteriori*. C'est le seul, en effet, qui engage la responsabilité pécuniaire du contrôleur.

Les résistances qu'a rencontrées ce contrôle, les violations qu'il a subies de la part des ordonnateurs sont à preuve même de sa force et de son efficacité.

CHAPITRE IV

LE CONTROLE PAR LA COMPTABILITÉ

Le contrôle est le trait d'union entre celui qui s'exerce au cours de l'exercice et dont l'action est essentiellement régulatrice, et celui qui porte sur des opérations consommées et qui, s'il est presque dépourvu de sanction, est au moins riche en leçons pour l'avenir.

Sans doute, toute la comptabilité des ordonnateurs du budget de l'Etat converge vers les comptes et vers la loi de règlement : elle est la matière sur laquelle portera la haute appréciation du Parlement. Ces écritures n'en restent pas moins pendant la vie budgétaire, le plus puissant moyen de suivre la progression des dépenses et la consommation des crédits.

§ 1^{er}. — Contrôle personnel ou intérieur par la comptabilité

La comptabilité au cours d'exercice sert d'abord, à l'ordonnateur, à se contrôler lui-même ou, plus exactement, à contrôler les services qui dépendent immédiatement de lui et qui agissent en son nom. Car il faut bien admettre qu'aucun ordonnateur ne peut tout faire par lui-même, pas plus qu'il ne peut se souvenir de la multitude des opérations faites.

Le résumé financier de son Administration, qu'il a sans cesse sous les yeux, lui permet, seul, de surveiller

ses services et d'en assumer les responsabilités. Le rôle de la comptabilité est surtout essentiel en matière de crédits et, pour les ordonnances secondaires, en matière de distributions mensuelles de fonds. Il est absolument nécessaire de pouvoir, à tout instant, comparer les dépenses engagées, liquidées, ordonnancées ou payées avec les sommes dont l'Administration peut disposer.

Aussi, tous les administrateurs tiennent-ils des écritures. Si l'on écarte provisoirement le point de vue des comptes que ces écritures permettent de rendre, on constate, dès l'abord, que celles des ordonnateurs secondaires sont essentiellement un moyen de contrôle intérieur ; celles des ordonnateurs principaux, au contraire, tenues dans les différents ministères, ne seront étudiées que sommairement à ce point de vue ; elles sont surtout un organe de la centralisation des écritures et du *contrôle hiérarchique*.

L'article 296 du décret du 31 mai 1862 indique à grand trait comment fonctionne ce contrôle intérieur des ordonnateurs principaux : « une comptabilité centrale, établie dans chaque ministère, constate toutes les opérations relatives à la liquidation, à l'ordonnement et au paiement des dépenses ». Il faudrait ajouter aujourd'hui une comptabilité des engagements que doivent tenir également les Administrations centrales et qu'il ne faut pas confondre avec celle que tient le contrôleur des dépenses engagées.

« Les ministres doivent établir leur comptabilité respective d'après les mêmes principes, les mêmes procédés et les mêmes formes.

« A cet effet il est tenu, dans chaque ministère, un *journal général* et *grand livre* en partie double, dans lesquels sont consignées, sommairement et à leur date, toutes les opérations concernant la fixation des crédits,

la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des dépenses.

« Ces mêmes opérations sont décrites en outre, et avec détails, sur des livres auxiliaires dont le nombre et la forme sont déterminés suivant la nature des services » (art. 296, § 2 à 4. Ord. 14 sept. 1822, art. 18).

Voici, en résumé, comment devraient être tenus ces divers livres : toutes les opérations, à l'instant où elles sont faites, sont inscrites sur un *livre élémentaire* correspondant au brouillard des commerçants ; elles sont ensuite, en fin de journée, transcrites sur le *journal*, puis groupées par article et portées deux fois au *sommier* ou *grand livre* ; les mêmes éléments sont ensuite repris sur des *livres auxiliaires*, qui développent les opérations de chaque service. Les livres élémentaires donnent donc le détail dans un ordre chronologique et avant l'inscription en comptabilité ; les livres auxiliaires, dans un ordre logique et après l'inscription.

C'est, au fond, la méthode qui donne les meilleurs résultats aux comptables aussi bien de l'Etat que de l'industrie et du commerce.

Quant au carnet des dépenses engagées tenu dans chaque ministère, il est à peu près identique à celui du contrôleur des dépenses engagées ; il indique notamment, dès le début de l'exercice, les dépenses permanentes, les dépenses essentielles engagées au cours des exercices précédents et enfin le montant des crédits de délégation ; en cours d'année, on y inscrit successivement les propositions de dépenses approuvées par le ministre, les engagements autorisés directement par les chefs de service.

Le contrôleur des dépenses engagées surveille cette comptabilité ; il en vérifie la concordance avec sa comptabilité. Un état récapitulatif en est adressé, chaque mois, dans ce but, au contrôleur des dépenses enga-

gées ; celui-ci, en échange, adresse tous les trois mois au ministre les résultats de sa comptabilité ainsi que tous renseignements permettant la comparaison avec les crédits (loi du 10 août 1922, art. 3, § 2 et 3).

Cette nouvelle comptabilité des administrations centrales, si elle devait être régulièrement tenue, serait d'autant plus utile que les faiblesses de l'ancienne sont depuis longtemps signalées.

Les livres des ministères, on l'a vu, devraient être uniformément tenus en partie double ; c'est en effet le vrai moyen d'en faire un instrument de contrôle efficace : chaque chiffre est inscrit simultanément deux fois de sorte qu'une écriture soit la contre-partie ou le contrôle de l'autre. Chaque compte du Grand livre forme une entité ; ce que l'on reçoit est fourni ou dépensé par l'autre et on arrive ainsi à une équation parfaitement claire. En pratique, ces prescriptions sont loin d'être observées. Lorsque la comptabilité ministérielle est tenue au jour le jour — ce qui n'est malheureusement pas la pratique générale, surtout depuis la guerre — elle est en partie simple. C'est seulement après coup, pour sauver les apparences et se conformer à la lettre du décret du 31 mai 1862, que les résultats des livres sont très tardivement rapportés au journal général et au grand livre. Cet artifice ne peut avoir aucune utilité. Cette comptabilité reconstituée après coup est une véritable fiction : tout contrôle y est rendu impossible.

« Les ordonnateurs secondaires, délégataires ou sous-délégataires des crédits ministériels tiennent un *journal* sur lequel ils inscrivent, par ordre de dates, toutes les opérations qui concernent les dépenses dont l'administration leur est confiée » (décret de 1862, art. 299). C'est un livre où sont consignées en détail, et le jour même de leur exécution, des opérations de toute

nature. « Chacun des articles de ce journal est successivement rapporté sur un *sommier* ou *grand livre* de compte ouvert par ordre des matières et suivant les divisions du budget » (décret de 1862, art. 300). Ce répertoire logique permet de suivre très efficacement la marche des opérations de dépenses ; il contient, conformément à l'article 302 du décret de 1862, l'enregistrement successif, par chapitre et par article, des crédits ouverts, des droits constatés sur les services faits et des mandats délivrés, ainsi que l'inscription, par chapitre seulement, des paiements effectués. Ces écritures ont cependant le défaut d'être tenues en partie simple, ce qui rend les erreurs difficiles à découvrir et diminue leur valeur comme moyen de contrôle.

Symétriquement au paragraphe 4 de l'article 296 du décret du 31 mai 1862, l'article 301 du même décret prévoit, sans préciser, des livres auxiliaires où est développé le détail des opérations effectuées par les ordonnateurs secondaires.

Ces agents, enfin, tiennent, pour leur usage personnel, un carnet de dépenses engagées qui doit être pour eux un précieux avertisseur de l'extinction des crédits.

En pratique, les écritures des ordonnateurs secondaires sont, malheureusement, le plus souvent, une simple copie de renseignements fournis par le comptable affecté au service de l'ordonnateur ; parfois, le même secrétaire tient les écritures de l'un et de l'autre. Une telle pratique diminue beaucoup la valeur intrinsèque de cette comptabilité.

En résumé, la comptabilité tenue par chaque ordonnateur, pour son contrôle intérieur et personnel, laisse depuis longtemps beaucoup à désirer. Le désordre né de la guerre et l'augmentation des services gérés par l'Etat ont encore aggravé cet état de choses. *Actuellement, la plupart des ordonnateurs ne sont plus en*

état de connaître le moment où ils commencent à dépasser les crédits. On voit où peuvent conduire de pareils errements et combien une réforme est nécessaire. Nous avons tout lieu d'espérer, du reste, qu'elle se fera peu attendre.

§ 2. — Contrôle hiérarchique et centralisé par la comptabilité

Toutes ces écritures servent de base à un contrôle hiérarchique des ordonnateurs.

La comptabilité permet d'abord à certaines inspections sur place de juger de l'état de la gestion administrative ; les inspecteurs ou les supérieurs hiérarchiques en tournées vérifient l'exactitude matérielle et surtout la concordance des écritures.

Les résultats de la comptabilité des différents agents des départements ministériels font, en second lieu, l'objet de communications périodiques et d'une centralisation administrative.

Par les ordonnances et les mandats, les crédits ont été divisés et subdivisés, en descendant les degrés de l'échelle hiérarchique du ministre au créancier. C'est en remontant cette échelle que se regrouperont les comptes définitifs d'emploi des crédits.

Le mécanisme de cette centralisation est fort simple : l'article 303 du décret du 31 mars 1862 le décrit ainsi : « le 10 de chaque mois, les titulaires des crédits de délégation, après s'être assurés de la concordance des résultats du grand livre avec ceux du journal, adressent à leur ministère respectif des comptes d'emploi ou relevés mensuels établis dans la forme déterminée par des règlements spéciaux.

« L'envoi de ces comptes administratifs a lieu, pour chaque exercice, de mois en mois, jusqu'à l'époque fixée par ces règlements pour la clôture des crédits de délégation ».

L'article 304 du même décret indique les divisions, têtes de colonne ou de paragraphe que doivent porter les relevés mensuels.

La matière est d'abord divisée en chapitres et les chapitres en articles, comme les livres eux-mêmes ; c'est, si l'on veut, une division horizontale, les chapitres et les articles apparaissant les uns sous les autres.

Chaque ligne est, à son tour, divisée en colonnes où apparaissent notamment :

- 1° Le montant des crédits de délégation ;
- 2° Les droits constatés sur les services faits ;
- 3° Le montant des mandats délivrés ;
- 4° Celui des paiements effectués.

Chaque département ministériel centralise en même temps les bordereaux sommaires par exercice, ministères et chapitres des paiements faits le mois précédent par les trésoriers-payeurs généraux sur ordonnance-ment des ordonnateurs secondaires ; ceux-ci y apposent leur visa avant la transmission aux ministres respectifs (décret de 1862, art. 297).

Tous ces relevés, qui se poursuivent jusqu'à la clôture définitive de chaque exercice, servent à établir les comptes définitifs des dépenses par ministère, dont il sera question à propos du contrôle *a posteriori*. Ils doivent en outre permettre de tenir à jour une comptabilité générale indispensable au contrôle du ministre sur son département. Les retards et les omissions dans la transmission des pièces se sont malheureusement faits de plus en plus nombreux et de plus en plus graves depuis la guerre. Les comptabilités centrales, on l'a

vu, ne permettent plus de suivre que de très loin le marché des opérations.

§ 3. — Contrôle du ministre des Finances par la comptabilité

Tous les mois, chaque ministère doit faire parvenir au ministère des Finances le relevé de ses opérations et la situation de sa comptabilité ; cet envoi mensuel contenant la balance du grand-livre serait le meilleur moyen de permettre au ministre des Finances de juger de l'état des dépenses publiques et de jeter l'alarme en cas de dépassement de crédits.

Cette prescription, qui suppose, hélas, des écritures régulièrement tenues dans les ministères, n'était plus observée dès avant août 1914. Les rapprochements mensuels entre les écritures des divers ministères et celles de la comptabilité étaient depuis longtemps effectués en fin d'année ou d'exercice, se trouvant ainsi dénués de toute valeur et de toute efficacité. L'élément de vérification concomitant à l'exercice avait donc disparu.

La loi du 10 août 1922, relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, vient heureusement donner au ministre des Finances un nouveau moyen de suivre la consommation des crédits. L'administration des Finances ayant désormais un agent auprès de chaque ministère, il était bien naturel que ce fonctionnaire renseignât utilement son département ; nous avons étudié le lien qui unit le contrôle des dépenses engagées avec le ministère des Finances à propos de ce contrôle ; rappelons toutefois que l'article 3, § 2, de la loi précitée, exige que les résultats de la comptabilité des contrôleurs des dépenses engagées soient fournis trimestriellement au ministre des Finances. Le règle-

ment d'administration publique prévu par le paragraphe 1 du même article nous fixera d'ici peu sur l'importance de cette comptabilité : souhaitons qu'elle soit aussi complète et aussi précise que possible et, surtout, qu'elle soit tenue en partie double pour être d'une vérification facile. Les promesses de M. de Lasteyrie au Sénat permettent de l'espérer (Séance du 14 mars 1922 ; *J. off., débats in extenso*, p. 336-337).

Mais en admettant que le ministre des Finances soit suffisamment renseigné, et renseigné assez tôt sur le mouvement des dépenses publiques, que penser de l'efficacité de son contrôle ?

Comme on l'a maintes fois remarqué, la constitution française ne donne à ce ministre aucune supériorité sur ses collègues ; on ne saurait considérer son contrôle comme un contrôle administratif au sens de l'action exercée par une administration supérieure ; il ne peut guère qu'avertir ses collègues.

Le véritable contrôle du ministre des Finances est, comme nous l'avons dit, celui d'un payeur, — les distributions mensuelles de fond devant être considérées comme un commencement de paiement, — et c'est à ce titre surtout qu'il doit suivre de très près le mouvement des comptabilités. Mais aussi son action est ainsi limitée à des points très précis, à un nombre d'actes strictement déterminé.

Pour le reste, il constate les infractions, propose aux Chambres les lois destinées à réparer les pires erreurs et prépare ainsi un règlement régulier du budget.

§ 4. — La réforme de la comptabilité publique

On voit dans quelle décadence est tombée la comptabilité publique. Sa régularité et sa belle tenue qui ont fait honneur de la gestion financière de la Restaura-

tion, sont cependant les premiers éléments de l'ordre dans les Finances. Dans les circonstances présentes il importe plus que jamais de revenir aux bonserrements d'autrefois.

On pourrait, dans ce but, obliger les ordonnateurs, par des inspections fréquentes, à la tenue régulière de leur comptabilité, mais il faudrait en même temps en simplifier les règles et la mieux adapter aux nécessités modernes. N'y aurait-il pas lieu de contraindre les administrateurs à la régulière production des pièces ? On pourrait organiser un système d'astreinte semblable à celui qui fonctionne actuellement contre les comptables des communes (décret du 31 mai 1862, art. 527).

Il semble cependant que le remède le plus efficace résiderait dans une organisation plus pratique de la responsabilité des ordonnateurs. Les articles 5, 6 et 9 de la loi du 10 août 1922 sont peut-être un acheminement dans cette voie.

CHAPITRE V

LES EXCEPTIONS AU CONTROLE CONCOMITANT

Avant d'étudier le contrôle *a posteriori* des ordonnateurs du budget de l'Etat, il importe de noter que quelques dépenses échappent encore au contrôle concomitant ou même à tout contrôle.

Les unes tiennent cette particularité de leur urgence et de leur nature même ; ce sont en particulier, *le service de la solde* et celui des *traites de la marine* ou des *traites consulaires* ; les autres, de leur médiocre importance ; citons comme exemple les dépenses de services *régis par économie* et quelques frais de matériel payés aux préfets et sous-préfets par *abonnement*. Une troisième catégorie, enfin échappe à tout contrôle : les *dépenses secrètes* couvertes par la seule signature du chef de l'Etat. Les préparatifs militaires, les manœuvres diplomatiques, les mesures de sûreté générale exigent parfois un secret qui cadre difficilement avec nos habitudes parlementaires et le droit de la Nation de connaître l'emploi des contributions publiques. Mais c'est là une nécessité impérieuse du Gouvernement comme la réquisition, dans certains cas, et, d'autre part, l'honorabilité du Président de la République peut être considérée comme une garantie morale de la régularité de l'opération.

Les deux premières catégories des dépenses sont entourées de mesures destinées à sauvegarder dans la mesure du possible les intérêts du Trésor. Pour les

services de la soldes aux armées, la loi du 16 mars 1882 et le décret de 1883 ont organisé une responsabilité pécuniaire des administrateurs eux-mêmes : généraux, directeurs, intendants. Les exceptions à la règle de l'irresponsabilité des ordonnateurs sont du reste très fréquents dans les services de la Guerre et de la Marine.

Tous les officiers ordonnateurs sont pécuniairement responsables. Bien plus, le major qui appose son *vu*, *approuvé* ou *vérifié* sur toutes les pièces administratives du corps est ainsi responsable des supputations inexactes ou erreurs de calcul faites par les officiers comptables ainsi que des distributions irrégulières qu'il aurait approuvées.

Cette responsabilité n'est pas mise en mouvement par la Cour des comptes, incompétente pour juger des ordonnateurs, mais par le ministre de la Guerre. Ce régime est d'autant plus nécessaire pour les services de la solde que celle-ci n'est pas payée sur ordonnance-ment mais sur revue. Les garanties attachées à l'ordonnancement font également défaut au paiement des pensions, et pendant la guerre, à celles des allocations aux familles des mobilisés.

Le même déplacement de responsabilité du comptable à l'ordonnateur existe également pour les traites de la marine. Lorsqu'un bâtiment ou une flotte isolée manque des sommes nécessaires à la subsistance, à la solde des équipages ou au service du bord, il est nécessaire que les officiers commandant puissent faire des fonds et engager des dépenses hors de tout contrôle ; de même les consuls, appelés à régler les dépenses après le départ subit des bâtiments. Les officiers ou les consuls émettent alors des traites, soit à l'ordre des bailleurs de fonds, soit à l'ordre des comptables du Trésor, soit à l'ordre direct des fournisseurs (Règlement du minis-

tère de la Marine et des Colonies du 14 janvier 1869). Ces traites sont émises pour le compte de l'agent comptable des traites de la marine, agent centralisateur chargé d'assurer le remboursement des avances mais aussi contrôleur *a posteriori* de la régularité des opérations. Ce comptable d'ordre pourra, le cas échéant, mettre en mouvement la responsabilité pécuniaire de l'administrateur signataire de la traite. C'est ce qui se produira, par exemple si l'état des dépenses n'est pas revêtu des formalités requises.

Certaines dépenses, qui, par leur faible importance, ne risquent pas d'entraîner de graves gaspillages et qui, d'autre part, gagnent, par leur nature, à être négociées librement, échappent encore au contrôle concomitant à l'acte. Ce sont en général de petites opérations dans lesquels l'élément personnel joue un rôle important, ce sont souvent des achats à l'étalage, sur les marchés ou en boutiques, parfois avec marchandage. Il en est ainsi, par exemple, pour la préparation d'une fête publique, une réparation de voirie, etc...

Les garanties du Trésor consistent alors dans une stricte limitation de l'avance consentie à l'administrateur, qui prend le nom de régisseur par économie. Dans un délai, qui n'excède généralement pas trente jours, le régisseur doit représenter l'avance reçue ou les justifications de la dépense faite. Une nouvelle avance ne peut lui être consentie qu'à cette condition. Les opérations, qui ne sont examinées qu'*a posteriori*, ne peuvent donc atteindre qu'un développement strictement limité.

Il est des dépenses enfin qui, étant infimes et multipliées sont très difficiles à justifier, plus encore à contrôler. Telles sont, par exemple, les dépenses des bureaux, les frais d'équipement, etc...

Les règlements se sont généralement bornés à mettre ces dépenses à la charge des fonctionnaires ou des officiers, se réservant d'augmenter leur traitement en conséquence. Ce système offre cependant un danger : des dépenses utiles sont parfois négligées par l'agent avide d'en économiser le prix : le service peut en souffrir.

L'attribution d'une allocation forfaitaire à destination précise remédie, dans une certaine mesure, à ce danger. C'est ainsi que les fonds d'abonnement, mandatés aux préfets et aux sous-préfets par douzièmes ont pour contre-partie des obligations très précises de ces fonctionnaires (1). Les textes réglementaires qui autorisent des sanctions disciplinaires sont du reste la seule garantie du Trésor car, en aucun cas, le fonctionnaire n'a à rendre compte de l'emploi de ces fonds ; et il est bien évident, d'autre part, que les préfets et les sous-préfets ont intérêt à faire payer par l'Etat, le département ou les communes, les dépenses qui incombent aux fonds d'abonnement.

Ces concessions du contrôle ne sont donc pas sans abus possibles, mais leur zone est si limitée qu'on peut se demander si un contrôle plus strict ne coûterait pas plus cher au Trésor que les abus eux-mêmes.

1. Voici les principales de ces charges qui consistent en frais matériel d'administration :

1° *Contributions* assises sur les hôtels de préfectures et de sous-préfectures (Circ. Intérieur, 18 avril 1881) ; 2° *Frais de correspondance télégraphique*, de remise par piétons des télégrammes officiels des préfets et sous-préfets dans les localités dépourvues de télégraphe ; ainsi que la part étrangère pour télégrammes à l'étranger. (Circ. Int., 28 mars 1893) ; 3° *Frais d'imprimés* : a) *Elections* : les budgets communaux et départementaux supportent les frais d'impression nécessaires à la tenue des assemblées électorales (formules de procès-verbal, listes d'émargement) et des cartes électorales ; les autres dépenses (*affichage et insertion au recueil des actes administratifs*, etc...) incombent aux frais d'abonnement. Ceci s'applique aux élections législatives ; cons. généraux ; cons. d'arrondissements

(Circ. Int., 10 juillet 1886 et 30 août 1889); b) *Recensement des chevaux et voitures*, insertion au recueil des actes administratifs (Instruct. Guerre, 15 oct. 1889), Classement des chevaux et mulets (*id.* Ord., 15 mai 1822); c) *Recrutement*: Etats mod. 7 (2^e tableau), 8, 12, Inst., 20 oct. 1905 sur l'établissement des tableaux de recrutement et Etat mod. 1, 3, 4, 5, 10, 11 Inst. 29 déc. 1905 sur les opérations des conseils de revision pour la formation des classes, le reste incombe aux communes (Circ. Intérieur, 15 mai 1906); d) *Assistance médicale gratuite* tous les imprimés de l'administration préfectorale, sauf décision expresse du Conseil général (Inst. Int., 27 juillet 1895); e) *Pêche fluviale*. Impression et affichage des arrêtés d'ouverture et de clôture (Circ. Int., 22 janvier 1898). *N.-B.* Les formules de permission de grande voirie ne sont pas à la charge des fonds d'abonnement (Inst. Agricult., 31 déc. 1859).

APPENDICE

LE CONTROLE DE LA MEILLEURE UTILISATION DES CRÉDITS

Le contrôle des ordonnateurs en cours d'exercice, organisé d'une façon permanente par les lois et règlements, porte sur chaque détail des actes qui amènent ou constituent la dépense. Il est automatique ; il ne peut, ni ne doit dépasser une mission restreinte et précise, étant cantonné dans la limite des pièces de comptabilité. En aucun cas le contrôle ne peut porter sur le mobile de l'acte, apprécier son utilité, peser ses conséquences. Il peut fort bien arriver cependant que, toutes choses étant régulières, les ordonnateurs se livrent à des prodigalités aux dépens des contribuables. Cela a lieu en particulier, pour certaines dépenses permanentes qui s'introduisent peu à peu : augmentation du personnel, créations de services nouveaux ; ce luxe de moyens arrive à se donner un certain air de nécessité que les bureaux n'ont pas intérêt à dénoncer. Certaines charges anciennes, qui ont leur utilité, sont parfois aussi maintenues sans raison par les ordonnateurs, par simple habitude ; nul, dans le contrôle de l'Administration, n'a qualité pour faire cesser ces abus si fréquents, en particulier dans la gestion du domaine, celle des monopoles et industries de l'Etat. Dans la passation des marchés, certaines habitudes, sans être entachées d'illégalité, peuvent cependant être domma-

geables à la fortune publique; parfois, des textes anciens ordonnent ou autorisent ces errements.

Ces abus ont nécessité la création d'un contrôle appelé à examiner la meilleure utilisation des crédits à tous les échelons de la hiérarchie administrative. L'utilité de la dépense, l'utilité de l'engagement feront l'objet d'un examen approfondi des nouveaux organes de contrôle; ils vérifieront s'il y a économie dans la gestion, si les résultats sont atteints au meilleur compte, si les droits et les intérêts de l'Etat sont bien défendus à la liquidation.

Un tel contrôle, on le voit, touche au mécanisme même de l'Administration et parfois du Gouvernement; il exige non des rectifications, mais des réformes; le contrôle ne saurait donc, sans danger être permanent sous peine d'entraîner la confusion des pouvoirs; les commissions d'économie doivent être exceptionnelles et temporaires et même, autant que possible, extra-parlementaires; on se souvient des comités permanents de la Révolution; mais on voit aussi la haute portée d'un examen exceptionnel du mécanisme même des services, allant jusqu'à dégager, pour les apprécier, les grandes lignes de la gestion des ordonnateurs, l'ensemble de leurs méthodes.

Un tel contrôle est utile toutes les fois que se révèle un relâchement dans la bonne économie des finances publiques. Il peut donc l'être en période normale; il l'est toujours après ces grandes crises qui faussent les organismes de l'Administration, affaiblissent la moralité de certains agents, font perdre de vue le but des institutions, obligent à recourir à des moyens de fortune et à des expédients bientôt assimilés aux moyens normaux.

Les réformes qui touchent aux mœurs de l'Administration sont toujours pénibles, et il semble que dans

les cas aigus, comme aujourd'hui au lendemain de la guerre, les moyens normaux soient impuissants.

Les Etats-Unis et l'Angleterre ont déjà eu recours au contrôle exceptionnel et temporaire. Les meilleurs résultats ont été le fruit de cette résolution énergique.

En Angleterre, la commission de Sir Eric Geddes a fini par vaincre l'inertie du Gouvernement, la mauvaise volonté des ordonnateurs, les résistances du Parlement, et a créé dans l'opinion publique anglaise un mouvement irrésistible, à tel point que le chiffre des dépenses, qui était en 1921-1922, pour la marine, l'armée, l'aéronautique et les services civils de 665.691.585 livres sterling a été réduit par cette commission à 502 millions 500.000 livres sterling, soit une économie de plus de 163 millions de livres.

Les Etats-Unis, qui avaient précédés l'Angleterre dans cette voie, ont réalisé, de leur côté, une économie de 2.032.000 de dollars.

Les corps de contrôle dit « des économies » sont composés non de techniciens des ministères, mais de quelques hommes d'affaires énergiques et actifs, s'occupant plus des réalités présentes que des théories. Des pouvoirs exceptionnels étendus leurs sont conférés. Leurs rapports sont publics. Leur situation est comparable à celle des décurions de l'antiquité chargés de remettre de l'ordre dans la chose publique.

En France, l'idée s'est longtemps heurtée à des préjugés anciens. Les pouvoirs publics jaloux de leur prérogative, quoique impuissants, ne voulaient laisser aller aucune parcelle de leurs droits.

Le Gouvernement effrayé par le déséquilibre de nos budgets se décida cependant, par décret du 14 mars 1920, à créer une commission des économies. C'était un moyen de satisfaire l'opinion et d'éluder des responsabilités qui devenaient chaque jour plus lourdes, mais il

demeura bien entendu que le nouvel organe qui prit le nom de « Comité supérieur d'enquête » ne pourrait que proposer au Gouvernement des mesures de réformes ou d'améliorations. Le nouvel organe devait éclairer par des rapports le ministre des Finances sur les abus révélés par les enquêtes menées par ses membres dans les ministères. Ces rapports n'étaient pas publiés. Il fut cependant décidé sur la demande des commissions Financières des deux Chambres sur ces rapports leur seraient communiqués.

Le Comité supérieur d'enquête était composé de techniciens des sciences financières mais tous investis d'une fonction publique. Le président était le Procureur général près la Cour des comptes. Le Comité ne comprit d'abord que cinq membres, mais ce nombre tarda peu à être dépassé.

Il se compose aujourd'hui : d'un contrôleur général de l'armée, d'un contrôleur général de la marine, d'un inspecteur général des colonies, d'un inspecteur général de l'intérieur, d'un inspecteur général des finances, d'un conseiller maître à la Cour des comptes ; M. Maurice Bloch en a gardé la présidence. La Comité a deux secrétaires dont l'un est conseiller référendaire à la cour des comptes, l'autre inspecteur des finances.

Cette composition est tout à fait suggestive, elle dénote le souci de grouper des représentants des contrôles techniques, sous la haute direction du ministre des Finances. Leurs observations sortent ainsi du cadre étroit de leur département ministériel pour servir à la réforme générale des finances.

Ce Comité a mené sans bruit les plus utiles travaux : il s'est attaché surtout à améliorer nos moyens de trésorerie, ne s'occupant que des grosses économies à réaliser. On lui doit la disparition de la plupart des comptes spéciaux qui grevaient si lourdement nos

finances ; au milieu de l'année 1922, les économies qu'il avait fait réaliser pouvaient être évaluées à 200 millions de francs. C'est ce même organe qui a préparé le décret (1) fixant pour chaque administration le nombre des fonctionnaires à supprimer pour arriver au total de 50.000 fixé par la loi de finances du 31 décembre 1921.

Les milieux parlementaires, cependant, paraissaient peu satisfait de la nouvelle organisation des économies ; ils rêvaient d'une commission à plus grande envergure.

M. Dumesnil, dans le *Journal* (juillet 1922), demandait l'institution d'une Cour suprême des économies. Ce tribunal des administrateurs, ou plutôt des administrations, serait formé de « quelques hommes inamovibles (*sic*) choisis dans l'élite des grands serviteurs de la nation ».

Cette nouvelle campagne d'idées, jointe à la nécessité de plus en plus impérieuse de restreindre les dépenses, a amené le Gouvernement à instituer une nouvelle commission des économies qui prétend compléter, par des « réformes profondes », l'œuvre du Comité supérieur d'enquête plus préoccupé d'un rendement immédiat. Le décret du 4 août 1922 s'exprimait ainsi :

« Il est institué, auprès du ministre des Finances, et sous son autorité, une commission chargée de rechercher dans un but d'économies, les réformes profondes qui seraient susceptibles d'être apportées dans le fonctionnement des services publics » (art. 1^{er}). « La commission a les pouvoirs d'enquête les plus étendus auprès des ministères et administrations publiques. Elle procédera, en particulier, à toutes les investigations et exercera tous contrôles sur pièces et sur place. Les moyens d'action et de transport nécessaires seront mis à cet effet à sa disposition (art. 3). La commission adressera ses

1. Décret du 28 avril 1922.

comptes rendus et rapports au ministre des Finances au fur et à mesure de l'avancement de ses travaux (art. 4).

La nouvelle commission se compose de cinq membres, dont trois sont des parlementaires, et deux de techniciens. Cette majorité de personnalités politiques est suggestive ; les vues de la commission ne seront pas de simple conseils au ministre des Finances ; c'est à la tribune des assemblées que seront portées les propositions de réformes. Les moyens de la commission seront plus puissants que ceux du Comité supérieur d'enquête, mais ils seront plus difficilement compatibles avec le principe de la séparation des pouvoirs. Il est bon de rappeler, toutefois, que les économies doivent surtout être l'œuvre du législateur ; l'ordonnateur économe n'est pas libre de comprimer les dépenses à son gré ; il est lié par les lois qui fixent les services à exécuter et qui, souvent, en prévoient les prix (traitements, pensions, par exemple), l'action de la nouvelle commission peut donc compléter utilement celle du Comité supérieur d'enquête.

Quoi qu'il en soit jusqu'à ce jour, les résultats obtenus en France restent très inférieurs à ceux qu'a obtenus en Angleterre, la commission Geddes. Le fait, croyons-nous, doit être attribué aux différences qui se sont manifestées dans l'opinion publique des deux pays. En France, les déficits budgétaires ayant été comblés par l'emprunt, le contribuable n'a pas senti la nécessité des économies. En Angleterre, au contraire, c'est à l'impôt qu'on a demandé de supporter la charge écrasante des dépenses, le contribuable a dû faire sienne la détresse du Trésor, aussi l'opinion publique n'a pas tardé à imposer les mesures les plus énergiques. Les commissions des économies n'ont pas trouvé chez nous jusqu'à ce jour cet appui efficace.

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTROLE « A POSTERIORI » DES ORDONNATEURS

CHAPITRE PREMIER

LA RESPONSABILITÉ DES ORDONNATEURS

§ 1. — Caractères

Le principal contrôle exercé sur les comptables est *a posteriori* ; c'est celui du juge des comptes. Les comptables reçoivent bien, en cours de gestion, les visites d'inspecteurs des finances ou de supérieurs hiérarchiques ; l'objet de ce contrôle est un coup de sonde, un prélèvement à l'improviste, non un examen régulier et constant des actes de l'agent.

Le contrôle sur les administrateurs et les ordonnateurs, au contraire, agit presque exclusivement en cours d'exercice : on a vu combien ont été multipliés les moyens de saisir la faute au moment où elle se produit et même de l'empêcher préventivement.

La différence de responsabilité des deux ordres de fonctionnaires explique le contraste. Celle du comptable est pécuniaire, garantie par un cautionnement, et mise en œuvre par une juridiction spéciale ; celle de l'administrateur est morale : politique pour le ministre, disciplinaire pour l'ordonnateur secondaire. Les textes mêmes, qui édictent la responsabilité pécuniaire des

ministres, paraissent impuissants à vaincre cette quasi-irresponsabilité.

Dans de telles conditions, évidemment, le Trésor étant garanti contre la faute du comptable, il n'y a aucun inconvénient à attendre que toutes écritures soient arrêtées pour soumettre la gestion de l'agent au juge des comptes. Si les intérêts du Trésor sont compromis par l'administrateur, il importe au contraire à l'Etat de fermer les mains au plus tôt à un fonctionnaire qui ne pourra être mis postérieurement en débet. Si donc les commissions parlementaires, les chambres de la Cour des comptes s'attachent à faire naître la lumière dans les écritures des ordonnateurs, c'est pour dégager des leçons pour l'avenir et des vues de réforme et d'amélioration plutôt que pour récupérer les sommes irrégulièrement dépensées et c'est pourquoi — avec quelque exagération peut-être — on a parfois qualifié ce dernier contrôle d'*académique* ou de *posthume*.

Il faut reconnaître toutefois que le contrôle *a posteriori* a des propriétés spécifiques qui le rendent indispensable, ne serait-ce que pour éclairer l'opinion des Chambres. Il porte sur une matière stabilisée, sur des comptes définitivement arrêtés, des écritures revues et régularisées. L'acte doit être parachevé pour être équitablement jugé ; il a besoin d'un contour net et d'un certain lointain qui le montrent entouré d'autres actes, encadré des circonstances qui l'ont vu se produire.

De plus, quelque inefficace qu'ait été, jusqu'à ce jour, la mise en œuvre des textes renforçant ou rendant pécuniaire la responsabilité des ordonnateurs, ces textes, par leur précision, ne cessent de faire peser sur les administrateurs négligents ou coupables une vague mais salutaire menace.

§ 2. — Responsabilité des ordonnateurs secondaires

« Dès que quelqu'un a tort sur un point quelconque du territoire, le ministre a tort lui-même », disait M. Thiers. Le ministre, en effet, répond de ses agents ; il est le mandataire nommé par le Gouvernement pour administrer les intérêts publics ; à lui sont alloués les crédits et seul il doit en rendre compte aux Assemblées. Il faudrait donc admettre théoriquement qu'en dehors de ces pouvoirs disciplinaires, le ministre possède seul une action civile contre l'administrateur secondaire négligent ou coupable dans sa gestion. Le ministre, après avoir désintéressé le Trésor, se retournerait contre le coupable subalterne. Il se substituerait dans les droits mêmes du Trésor, comme cela a lieu dans la hiérarchie des comptable (1).

En pratique, les textes que permettraient à l'Etat de poursuivre pécuniairement un ministre n'étant jamais appliqué en cas de faute personnelle, ne peuvent l'être d'avantage lorsqu'il s'agit des agissements d'un subalterne ; il a fallu tenir compte, en effet, dans ce dernier cas, de certaines circonstances qui rendent les situations réciproques des fonctionnaires très différentes de celles des mandataires et des mandants. Le ministre n'est que rarement libre de choisir un agent, chaque fonction a son statut : concours, tableau d'avancement, ancienneté interviennent. Le ministre ne peut connaître tous les employés qu'il a trouvés et laissés en place ; la multi-

1. Il faut observer toutefois que, dans ce système, on concevrait une action indirecte du Trésor contre l'administrateur secondaire dans des conditions analogues à celles décrites dans l'article 1166 du Code civil.

tude de leurs actes dépasse de même infiniment la surveillance d'un seul homme.

Ce premier système étant donc inopérant, on s'est attaché, en s'appuyant sur les textes, à donner au Trésor un moyen direct de mettre en mouvement la responsabilité d'un agent que le ministre refuse de couvrir, et dont il ne peut supporter la faute.

Au point de vue pénal, pas de difficulté ; l'administration use d'abord des sanctions disciplinaires que l'amovibilité habituelle des fonctionnaires rend plus facile à appliquer ; elle peut ensuite requérir une action criminelle ou correctionnelle par la voie du ministère public.

La restitution du dommage civil causé au Trésor reste plus délicate. Dans certains cas, l'administration recourt à l'article 25 du décret de 1862 : « Toute personne autre que le comptable qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers publics, est, par ce seul fait, constituée comptable » (§ 1). On admet que le « maniement » n'est pas nécessairement matériel comme dans la constitution d'une caisse noire, il peut être indirect par ordonnance, mandatement ou jeu d'écriture comme dans le cas du mandat fictif.

Ce texte est facile à appliquer, parce qu'attributif de compétence. Le paragraphe 2 ajoute expressément : « les gestions occultes sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent la même responsabilité que les gestions patentes et régulièrement décrites ».

Il est à remarquer que l'article 18 de la loi du 16 septembre 1807, relative à l'organisation de la Cour des comptes, paraît devoir paralyser ce texte, dans la plupart des cas : « la Cour, y est-il dit, ne pourra, en aucun cas, s'attribuer de juridiction sur les ordonnateurs ». Mais on a fait remarquer très justement que c'est comme comptable occulte et non comme ordon-

nateur que la Cour juge l'agent coupable, que, donc, elle ne sort pas de sa compétence.

Un texte nouveau, enfin, a voulu élargir la responsabilité des « fonctionnaires publics » (1) dans le cas précis de l'administrateur passant outre au refus de visa du contrôleur des dépenses engagées; les fonctionnaires qui auront agi *sciemment* seront tenus pour *civilement responsables* (art. 5 § 4 et art. 9 § 2 de la loi du 10 août 1922). On voit déjà que le mot « sciemment » atténue la portée du texte; mais surtout aucune juridiction n'est déclarée compétente pour condamner l'ordonnateur. L'amende civile sera-t-elle appliquée accessoirement à la peine forfaitaire du paragraphe 1 article 9 de la même loi? Il est probable qu'à défaut d'un texte plus précis, les juges s'abstiendront et que la disposition restera lettre morte.

Le cas où un ordonnateur secondaire peut être condamné à indemniser le Trésor demeure donc, on le voit, tout à fait exceptionnels. Cette impunité habituelle peu justifiée est l'objet de critiques de plus en plus fondées : question d'équité, dit-on, et question d'intérêt public.

Chacun doit supporter les conséquences de ses actes; or dans le système actuel « plus l'ordonnateur est en faute, plus le comptable est puni ». La responsabilité du caissier est la seule dont le dernier agent devrait être normalement investi.

« La solution est non seulement inélégante, elle est inopérante »; le comptable en effet n'a ni la compétence indispensable à un contrôle toujours efficace des actes de l'administration, ni la surface nécessaire pour réparer un préjudice grave. La conséquence, dit-on,

1. Le texte ne visait primitivement que « les ministres et sous-secretsaires d'Etat », c'est sur l'initiative de M. Ribot qu'ont été ajoutés ces mots : « et tous les fonctionnaires publics ». Sénat, séance du 14 mars 1921. *J. O.*, p. 341.

est « l'irresponsabilité générale pour les grandes choses, la responsabilité à côté pour les petits (1). »

§ 3. — Responsabilité ministérielle

Les ministres, on l'a vu, sont responsables de leurs actes personnels et de ceux de tous leurs subalternes.

On distingue trois sortes de sanctions possibles :

Les ministres encourent tout d'abord une responsabilité politique devant les Chambres (loi constitutionnelle du 25 février 1875, art. 6). La sanction n'est pas décrite par le texte ; elle consiste dans une obligation de fait de quitter le pouvoir : il n'y a pas d'exemple, en France, d'un gouvernement mis en minorité pour une faute de gestion.

Le ministre peut encourir des peines criminelles ou correctionnelles pour forfaiture par exemple. Dans ce cas, la procédure et le jugement sont réglés par l'article 12 § 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 complétée par les lois du 10 avril 1889 et du 5 janvier 1918 : les ministres mis en accusation par la Chambre des députés, sont jugés par le Sénat érigé en Cour de justice. Cependant, lorsque le crime ou le délit commis est de droit commun, la procédure ordinaire peut fonctionner concurremment avec cette procédure exceptionnelle.

Il reste la responsabilité civile dans le cas d'une faute administrative causant un préjudice à l'Etat, cas par exemple, d'une dépense sans crédits ou d'un dépassement de crédits.

Des textes consacrent formellement la responsabilité pécuniaire du ministre envers l'Etat. « Les ministres

1. Cf. Edgard Allix, *Le contrôle financier et les moyens de l'améliorer* (Rev. pol. et parl., 10 mai 1922, p. 189).

ne pourront, sous leur responsabilité, dépenser au delà des crédits » (loi de finances du 25 mars 1817, art. 151). « Aucune dépense ne pourra être ordonnancée, ni liquidée, sans qu'un crédit préalable ait été ouvert par une loi. Toute dépense non créditée ou portion de dépense dépassant les crédits sera laissée à la charge personnelle du Ministre contrevenant » (loi de finances du 15 mars 1850, art. 9).

A plusieurs reprises, des infractions à ces lois ont été commises. Certains cas sont restés classiques. En 1827, le ministre de la Justice, de Peyronnet, avait ordonnancé, sans crédits, une dépense de 179.000 fr. pour divers travaux destinés à l'embellissement de la salle à manger de l'hôtel du ministère de la Justice. En 1830 le ministre de Montbel avait tenté de sauver la monarchie de Charles X, en ordonnant une dépense de 271.000 francs pour distribution de solde supplémentaire aux troupes régulières pendant les journées de juillet. En 1875, un crédit de deux millions et demi destiné à l'installation de la Cour des comptes au pavillon de Marsan, dans le Louvre, fut dépassé de neuf millions par le ministre des Travaux publics. Ces cas, et une multitude d'autres, ont été portés devant les Chambres et y ont soulevé de vives protestations et cependant, malgré les textes précis, cités plus haut, il a toujours été impossible d'appliquer aucune sanction civile, faute d'une juridiction compétente.

Les tribunaux judiciaires sont d'abord à écarter : ils ne peuvent apprécier la légalité d'un acte administratif sans violer le principe de la séparation des pouvoirs telle que nous le concevons.

La Cour des comptes ne peut non plus apprécier une faute qui ne dépasse pas la gestion administrative, sans manœuvre frauduleuse, ni détournements (loi du 16 sept. 1807, art. 18).

On a songé au Conseil d'Etat mis en mouvement par le procédé suivant : conformément à l'article 54 de la loi du 13 avril 1898, le ministre en fonction établirait un recouvrement des sommes indûment dépensées par un ancien ministre. Cet état formant titre exécutoire contre ce dernier, il ne manquerait pas de se pourvoir devant le Conseil d'Etat par un recours pour excès de pouvoir. Ce tribunal, saisi pourrait condamner le « demandeur ». Mais la logique du système n'est qu'apparente ; comme l'a fait remarquer M. Hauriou (1), cet état de recouvrement des créances du Trésor n'est pas attributif de compétence : il laisse entière la question. Le Conseil d'Etat se déroberait donc très probablement s'il était saisi du recours.

Reste le Sénat érigé en Cour de justice. Il est certain que la Haute Assemblée pourrait prononcer la réparation civile accessoirement à la condamnation pénale, comme cela se fait devant les juridictions criminelles saisies d'une action civile jointe à l'action publique.

Cette opinion a été développée récemment par M. Bérenger, rapporteur général à la commission des finances du Sénat, au cours de la discussion du projet de loi sur le contrôle des dépenses engagées (2). Dans le doute, toutefois, il eut peut-être été plus sage de fixer dans la loi même cette compétence du Sénat ainsi que de décrire la procédure à suivre. Il faut songer que, malgré les occasions répétées, jamais jusqu'à ce jour, l'opinion actuellement soutenue n'a prévalu en pratique ; une résolution de la Chambre des députés du 26 juin 1895, adoptée à une très forte majorité, signalait déjà « la nécessité de compléter par la détermination de la juridiction compétente, la législation existante en matière de responsabilité des ministres » ; il

1. *Précis*, éd. 1922, p. 806.

2. Sénat, séance du 14 mars 1922. *J. O.*, p. 338.

est curieux de constater que cette lacune essentielle n'est pas encore comblée.

La compétence du Sénat en matière civile a contre elle des objections de principe. La Haute Assemblée est un *corps politique* ; elle ne saurait échapper aux passions. On peut admettre qu'il est bon qu'elle puisse prendre contre des personnalités politiques aux idées ou aux agissements dangereux, certaines mesures d'opportunité ou de salut public à forme judiciaire, mais il lui est certainement impossible d'évaluer équitablement un dommage : le Sénat, en la matière, est doté d'une incompétence de fait ; il n'est pas organisé de manière à pouvoir statuer équitablement et en connaissance de cause à ce propos. Et du reste la procédure même n'est-elle pas trop grave pour pouvoir fonctionner toutes les fois qu'un dépassement de crédit se sera produit ? Jamais la Chambre, si ce n'est pour des raisons politiques inavouées, ne consentira à mettre en accusation un ministre pour avoir engagé des dépenses sans crédits. Le Sénat ne sera saisi que dans les cas de trahison, de concussion ou d'attentat contre la sûreté de l'Etat, mais alors le préjudice civil disparaît devant la gravité du crime.

Il semble que le désir du Parlement d'organiser la responsabilité des ministres provienne d'une fausse assimilation des infractions administratives aux cas du Code civil. Les arguments sont en général tirés des articles 1382 et 1384 du Code civil, suivant lesquels celui qui cause, sans droit, par lui-même ou par son agent, un dommage à autrui, est tenu de le réparer, et des articles 1991 et 1992 du même code, concernant les obligations du mandataire envers le mandant. En réalité, les rapports du ministre avec l'Etat ou avec les Chambres sont d'un ordre spécial. Une dépense sans crédits ne peut s'analyser en un délit puni par les

articles 1382 ou 1384, ni en une faute contractuelle prévue par les articles 1991 et 1992 ; il faudrait bien plutôt y voir l'établissement d'un rapport quasi contractuel basé sur l'idée de gestion d'affaire (1).

La thèse a été développée par M. Jacquelin dans ses cours à la Faculté de Droit de Paris. Il faut examiner par quel mécanisme et dans quelles circonstances se produisent les dépenses irrégulières, quels mobiles ont agi. Que les dépenses dont le mouvement journalier est énorme dépassent la barrière trop rigide des crédits, c'est un fait des plus fréquents qui se produit souvent à l'insu du ministre et par la simple marche des services : les prévisions sont incertaines de leur nature. En général, le ministre fait alors, à la première occasion, une demande de crédits additionnels. Souvent les membres du Parlement protestent avant d'allouer les crédits, mais parfois aussi ils approuvent pleinement le ministre ; il peut même arriver, dans des circonstances graves, qu'ils le félicitent de son initiative. Lorsqu'ils parlent de responsabilité pécuniaire, c'est en général à la suite d'une révolution ou d'un revirement prononcé dans la politique qui n'a pas laissé le temps au ministre d'obtenir de nouvelles allocations de crédits ; le désir de représailles, les rancunes politiques se déguisent alors sous un souci de justice. Si le ministre donc, encouragé par la confiance du Parlement, a agi dans l'intérêt de l'Etat et sans en tirer aucun profit, on ne saurait voir dans son erreur une faute civile.

L'Etat même ne trouverait pas intérêt à l'application rigoureuse de la responsabilité pécuniaire des ministres : les entraves au Gouvernement doivent garder une grande souplesse. Le danger est plus grave quand ces

1. Cette théorie est depuis longtemps appliquée aux dépassements de crédits commis par le maire dans l'application du budget communal.

entraves sont entre les mains des Chambres toujours portées à se substituer au pouvoir exécutif. Ce contrôle parlementaire ne peut devenir une tutelle sans confusion de pouvoir : et puisque, agir ne peut être le fait que d'un seul, il faut laisser à cet agent exécutif l'autorité qui lui est nécessaire.

Tout au plus peut-on admettre qu'en cas d'agissements criminels une amende pécuniaire soit infligée au ministre, mais comme il n'existe plus, dans la plupart des cas, aucune proportion entre les capacités d'une fortune privée et les conséquences financières d'une faute administrative grave, l'amende reste une peine sans pouvoir constituer un dédommagement appréciable pour le Trésor. C'est peut-être à cette solution de la peine pécuniaire, sanction subsidiaire de la responsabilité ministérielle, qu'on arrivera à se rallier (1). La recherche des véritables fautifs allégerait en même temps beaucoup le fardeau des responsabilités incombant au ministre. La plus grande part en serait supportée dans chaque ministère par le chef du service de l'ordonnancement, qui est en général le directeur de la comptabilité.

En résumé, la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs est, jusqu'à présent, plus théorique que pratique. Le Trésor ne doit pas la considérer comme une garantie contre les irrégularités et les fautes qui peuvent lui porter préjudice : le contrôle doit être organisé en conséquence, il faut prévenir la faute si l'on ne peut la sanctionner.

Aussi n'examinerons-nous que sommairement ici le contrôle *a posteriori* des ordonnateurs qui, le plus sou-

1. Un tarif des peines variant suivant le montant du préjudice causé au Trésor et suivant les émoluments de l'agent, atteindrait plus équitablement la faute. Edgard Allix, *le Contrôle financier et les moyens de l'améliorer* (Rev. pol. et parl., 10 mai 1922).

vent, enregistre la faute sans pouvoir la réparer et qui ne possède que de faibles moyens de sanction.

Ce contrôle, plein de leçons pour l'avenir, prépare le budget futur en même temps qu'il clôt ceux du passé. Les documents qui en émanent sont riches en renseignements utiles pour la préparation de la loi de finances et de la loi de règlement.

CHAPITRE II

LE MÉCANISME DU CONTROLE « A POSTERIORI »

§ 1. — La clôture de l'exercice ; les comptes

La gestion des comptables est divisée en sections bien nettes correspondant chacune à une année ; le 31 décembre, le 30 juin pour les comptabilités coloniales et les comptabilités locales aux colonies, leurs livres sont arrêtés, ce qui signifie bien que les résultats intangibles peuvent désormais offrir une base fixe à l'examen des juridictions spéciales.

L'exercice qui est le cadre de l'administration des ordonnateurs a des contours plus incertains. C'est généralement en plusieurs étapes que s'arrête le jeu des opérations budgétaires des ordonnateurs. Le délai de liquidation des recettes ou des dépenses, celui des recouvrements ou des paiements, des régularisations de crédits ou d'écriture, etc., s'achèvent successivement. De plus, l'exercice en France dépasse la période d'une année, de sorte qu'un certain chevauchement se produit. Au début de l'année comptable, pendant un certain laps de temps appelé période complémentaire, il y a deux exercices en cours. Cette période représente théoriquement le temps moyen nécessaire à l'achèvement des services dont l'exécution a profité directement à tel ou tel millésime ou découlent des obligations nées pendant l'année.

La période nécessaire varie suivant les services et,

de plus, il faut que certaines catégories soient closes pour que d'autres puissent l'être à leur tour. Il faut que les services du matériel soient achevés pour que la liquidation et le paiement puissent avoir lieu, que les opérations comptables soient arrêtées, pour que les chiffres des crédits évaluatifs soient définitivement fixés, soit par annulation de crédits, soit par le vote de crédits supplémentaires ; un dernier délai, enfin, doit être laissé pour diverses régularisations d'écritures.

C'est seulement après l'expiration de tous ces délais que l'exercice aura acquis sa physionomie propre, sa personnalité complète. Les chiffres qui en résument l'histoire financière sont précisés à un centime près, tant au point de vue des imputations et des crédits qu'à celui des paiements et des recouvrements.

Il reste à l'administration à réunir tous ces chiffres en des documents condensés et généraux propres à un examen d'ensemble par les autorités administratives compétentes et, en dernier ressort, par le Parlement.

C'est tout ce travail de condensation et d'examen des comptes qui constitue le mécanisme du contrôle *a posteriori*. Le processus des opérations qui, toutes se rattachent plus ou moins à la préparation et au vote de la loi du règlement est le suivant :

Chaque ministre, on l'a vu, centralise périodiquement les écritures des administrateurs pour suivre, en cours d'exercice, la marche des opérations administratives. Tous ces renseignements servent à établir, dans chaque département ministériel, un compte général transmis au ministère des Finances. Les ministères réunissent en même temps les comptes des ordonnateurs secondaires qui doivent concorder avec les écritures centrales.

Les comptes ainsi établis dans chaque ministère sont des comptes de dépenses ; le ministre des Finances présente seul le compte des recettes, droits constatés et

droits perçus pendant l'exercice (loi du 25 mars 1817, art. 149).

Le décret du 31 mai 1862 a classé les *comptes* fournis au Parlement par les ordonnateurs directs sous trois paragraphes : § 1, compte général de l'administration des Finances ; § 2, compte des recettes de l'exercice expiré ; § 3, comptes définitifs des dépenses des ministères pour chaque exercice (décret de 1862, ch. X).

Les deux premiers sont publiés par le ministre des Finances ; les autres par chacun des ministres séparément. Le premier, seul, est un compte d'année ; tous les autres sont établis par exercice. Ces documents sont publiés à l'appui du projet de loi de règlement et sont joints à la proposition conformément à la loi du 15 mai 1818. Ils sont distribués en même temps et en servent, en quelque sorte, de pièces justificatives.

Le *compte définitif des recettes* publié par le ministère des Finances présente par branche de revenus, par nature de perception, les résultats de l'exercice en ce qui concerne les droits constatés, les recouvrements effectués et les restes à recouvrer à l'époque de la clôture de l'exercice. Les faits sont décrits dans un ordre rigoureusement logique ; le compte fait état des évaluations du budget et en examine l'exécution ; il décrit les droits liquidés à la charge des redevables de l'Etat et constate les recouvrements effectués au profit du Trésor ; enfin, il contient tous les renseignements administratifs nécessaires à un jugement éclairé des opérations exposées : en particulier des commentaires sur les produits de chaque branche de revenu et des comparaisons des résultats de l'exercice et du précédent.

Les *comptes définitifs des dépenses*, rendus par chaque département ministériel et par chaque service spécial rattaché pour ordre au budget de l'Etat sont établis également suivant l'ordre des opérations : ils rappellent

les crédits ouverts par le budget et par des dispositions spéciales et en rapprochent les dépenses résultant des services faits (dépenses liquidées), les paiements effectués et les restes à payer imputables sur les exercices suivants ; les comptes décrivent aussi les opérations sur exercices clos et sur exercices périmés et comparent l'exercice avec le précédent (tableau statistique).

Les divisions de ces comptes de recettes et dépenses sont exactement celles du budget de l'Etat qui seront aussi celles de la loi de règlement. [Cette uniformité des comptes est ordonnée par l'article 7 de la loi du 19 juillet 1820.] Ce sont, pour les dépenses : § 1, Dettes publiques ; § 2, Pouvoirs publics ; § 3, Services généraux ; § 4, Frais de régie ; § 5, Non-valeurs ; et, pour les recettes : § 1, Impôts et revenus ; § 2, Monopoles et exploitations industrielles ; § 3, Domaines ; § 4, Produits divers ; § 5, Ressources exceptionnelles ; § 6, Recettes d'ordre.

Ces comptes des recettes et ces comptes des dépenses qui sont les deux faces d'une même médaille, retracent l'histoire des opérations du pouvoir exécutif agissant comme mandataire chargé d'exécuter le budget. Ce sont des comptes rendus par les ministres comme ordonnateurs et sur la base des crédits ouverts et des revenus autorisés.

Il apparaît donc que ces documents quoique suffisants à la rigueur, pour le vote de la loi de règlement, doivent être complétés par un résumé général des comptes tenus par les comptables. Les faits décrits sont les mêmes, mais un compte d'année les centralise davantage : tandis que les ordonnateurs sont répartis en autant de branches qu'il y a de ministères, les comptables n'ont qu'une hiérarchie, une direction unique au ministère des Finances ; de plus, l'histoire du budget comporte un grand nombre d'opérations qui ne se traduisent pas

immédiatement par des recettes ou des dépenses, le jeu des services de la trésorerie ; ces faits très importants constituent les dessous de la vie budgétaire, l'histoire interne des Finances publiques : ils ne peuvent être décrits que dans un compte de caisse, un compte de banquiers, mais ne peuvent être décelés par les comptes d'ordonnateurs.

Le compte général de l'administration de Finances présente ces caractères de comptabilité. Sans doute, comme les comptes des ministres, il relate les opérations relatives au recouvrement et à l'emploi des deniers publics ; mais cette particularité très importante de présenter ce tableau d'ensemble dans le cadre bien défini d'une situation de début, puis, de fin d'année, lui permet de conserver une ligne de compte d'une netteté parfaite et d'un contrôle facile. Le compte général ne se borne pas à noter les revenus et les dépenses publics ; il présente les mouvements de fonds qui constituent les opérations de trésorerie : émissions et retraits des engagements du Trésor, surtout tout le détail du compte de la dette inscrite et des cautionnements en capital et intérêts.

Toutes ces opérations sont renfermées entre des valeurs de caisse et de portefeuille existant chez les comptables des finances au commencement et à la fin de chaque année. Cependant, pour que le compte général puisse éclairer utilement les opérations budgétaires, on a dû y ajouter la situation définitive de l'exercice expiré et la situation provisoire de l'exercice courant dont la période complémentaire ne peut être encore envisagée. De cette façon, toutes les opérations de l'exercice se trouveront réparties dans deux comptes d'année ; cette particularité est commune à tous les comptes des comptables de l'Etat. Ce document, qui se compose de deux gros volumes, contient des tableaux

répartissant les opérations annuelles par branches de comptables principaux (ord. du 9 juillet 1826). Ces tableaux servent de base aux comparaisons effectuées par la Cour des comptes entre les opérations des ordonnateurs et celles des comptables.

Le Pouvoir exécutif produit encore au Parlement plusieurs états ou comptes, qui expliquent les opérations décrites dans les comptes principaux dont il vient d'être question. Le compte des matières appartenant à l'Etat « soumis au Parlement à l'appui des comptes généraux conformément à l'article 187 du décret de 1862 est très irrégulièrement produit ; il permet de suivre la richesse publique passant des caisses publiques dans les arsenaux et les magasins de l'Etat sous les formes les plus diverses.

Tous ces comptes et documents administratifs sont réunis par le ministre des Finances qui les joint au projet de loi de règlement établi par lui (loi du 15 mai 1818, art. 102 ; décret de 1862, art. 107).

Le ministre des Finances est, en outre, chargé de faire imprimer cet ensemble de documents par l'Imprimerie nationale, pour être ultérieurement distribués aux Chambres (loi du 28 avril 1816, art. 122). Les comptes et leurs annexes constituent à eux seuls, un nombre respectable de volumes in-4.

Tous les comptes des ordonnateurs offrent une particularité digne d'être signalée ; il ne sont pas strictement personnels comme ceux des comptables ; ils sont clos à date fixe et englobent toute la période d'exercice quelque soit le nombre des administrateurs qui aient pu se succéder dans la conduite des opérations : le dernier rend compte pour tous. Cette particularité tient à la responsabilité très affaiblie des ordonnateurs. L'anonymat peut être gardé puisque l'opération n'est soumise à aucune sanction judiciaire. Les comptes administratifs enfin

ne sont accompagnés d'aucune pièces justificatives ; celles-ci sont jointes aux comptes des comptables.

§ 2. — La commission de vérification des comptes des ministres

Les comptes et leurs annexes sont établis par le pouvoir exécutif, c'est-à-dire, par l'autorité mise en cause au moment du vote de la loi de règlement. Ils doivent donc être tenus pour suspects : certains administrateurs cherchent, en effet, à mettre à couvert leur responsabilité morale et politique en voilant adroitement les fautes commises.

Le Parlement, ne pouvant s'assurer lui-même de la sincérité et de l'exactitude des comptes qui lui sont rendus, devra donc confier ce soin à des corps indépendants autant que possible de l'administration active.

Les comptes des ordonnateurs trouvent une première justification dans les écritures qui ont servi à les établir. Il importe que les comptes reproduisent bien exactement les résultats des écritures des ordonnateurs et que celles-ci concordent entre elles. Le principal contrôle *a posteriori* consistant, en effet, à comparer les comptes des ministres à ceux des comptables, il peut fort bien arriver que les administrations centrales cherchent à faire coïncider artificiellement les uns et les autres ; pour cela, elles n'ont qu'à dresser les comptes administratifs *d'après* les écritures et les comptes des comptables centralisés au ministère des Finances. La comptabilité centrale elle-même peut être déformée par de semblables manœuvres : le grand livre peut avoir été dressé d'après d'autres données que celles du journal général et celui-ci peut ne pas reproduire les résultats des livres auxiliaires.

C'est pour déjouer de pareils subterfuges qu'à la fin de chaque année, le ministre des Finances propose au chef de l'Etat la nomination d'une commission de neuf membres choisis dans le sein du Sénat, de la Chambre des députés, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes ; cette commission, ajoutent les ordonnances du 10 décembre 1823, art. 7 et du 8 décembre 1830, art. 1^{er}, « est chargée d'arrêter le journal et le grand livre de la Comptabilité générale des Finances au 31 décembre et de constater la concordance des comptes des ministres avec les résultats des écritures centrales des Finances » (décret de 1862, art. 192).

La Commission refait sommairement le travail de rapprochement et de condensation qui a présidé à l'établissement des comptes. Elle se transporte elle-même ou délègue des sous-commissions dans chaque ministère, en particulier au ministère des Finances. Elle arrête les livres et constate leur concordance entre eux et avec les comptes des ministres ; les résultats individuels de chaque ministère sont alors rapprochés des écritures et des comptes du ministre des Finances.

La s'arrête l'œuvre strictement nécessaire de la Commission. Celle-ci doit cependant procéder à un nouvel examen décrit par les articles 8 et 9 de l'ordonnance du 10 décembre 1823. Il est mis sous les yeux de la Commission un tableau présentant, pour l'exercice définitivement clos depuis le 31 juillet, la comparaison des comptes publiés par les ministres avec les résultats des comptes individuels soumis au jugement de la Cour des comptes, mais pas toujours déjà jugés. La Commission procède à la vérification de ce tableau qui est communiqué, avec son rapport, par le ministre des Finances, au Sénat et à la Chambre des députés (décret de 1862, art. 193). Le mécanisme de ce contrôle est le même que celui des déclarations générales de conformité des

comptes des ministres rendues par la Cour des comptes. Il importe d'observer, toutefois, que les constatations de la Commission sont plus sommaires et non suivies d'un arrêt judiciaire ; c'est une simple enquête destinée à faire ressortir l'exactitude des comptes des ordonnateurs.

La Commission de vérification des comptes des ministres tient de la loi un certain nombre d'attributions particulières qui ne se rattachent qu'indirectement à l'œuvre principale que nous venons de décrire :

1^o Elle est chargée, en particulier, de vérifier et d'arrêter au 31 décembre les livres et registres tenus à la Direction de la Dette inscrite. Ces documents servent à établir le montant des rentes, des obligations des chemins de fer de l'Etat et des pensions subsistantes, ainsi que celui des cautionnements à rembourser. La Commission constate la concordance des écritures de cette direction avec les écritures des ministres (décret de 1862, art. 195, § 1).

2^o Elle contrôle les écritures et les opérations de l'agent judiciaire du Trésor, au point de vue de l'accroissement ou de la réduction des créances constatées au profit du Trésor ; elle s'assure de la prise en charge du recouvrement et de l'apurement de tous les débits et créances litigieuses : puis, constate dans un procès-verbal la concordance de ses écritures avec le compte des recettes et des dépenses et avec les documents du compte général des Finances (décret du 5 août 1882, articles 1, 2, 7, 8 et 10, décret de 1862, art. 185, §§ 2 et 3).

3^o La Commission a encore qualité pour examiner et contrôler sur place les comptes généraux des matières (Ord. du 26 août 1844, art. 13 ; décret de 1862, art. 195, § 4 et art. 880).

4^o Elle examine, dans un relevé *ad hoc*, dressé par année et par ministère, tous les actes par lesquels les

départements, les communes, les autres collectivités ou les particuliers se sont engagés à contribuer aux dépenses de l'Etat (loi du 26 janv. 1892, art. 77).

5° Elle examine dans des relevé du même genre le produit des dons et legs faits à l'Etat ou aux administrations publiques (loi du 31 décembre 1907, art. 33).

6° A la Commission, enfin, doivent être présentés les arrêts de règlement pris par le ministre des Travaux publics, fixant la situation des compagnies de chemins de fer et de tramways vis-à-vis de l'Etat (loi du 30 mai 1899, art. 38).

On voit que le caractère dominant de contrôle de la Commission est d'être exercé sur place ; les commissaires se rendent dans les ministères où on leur présente les documents. Ce contrôle ne vaut que si les écritures sont régulièrement tenues et, actuellement, l'année 1918 n'est pas encore arrêtée dans le grand livre de l'administration des Finances.

Les résultats des vérifications de la Commission sont consignés dans un procès-verbal et dans un rapport remis au ministre des Finances pour être communiqués aux Chambres (décret de 1862, art. 192, *in fine*, et art. 195, § 5).

L'article 17 de la loi du 19 décembre 1902 ordonne que le procès-verbal soit arrêté et distribué avant la fin de la deuxième année qui suit la clôture de l'exercice auquel il se rapporte.

Au procès-verbal sont annexées les pièces suivantes :

1° Un résumé analytique du journal des Finances de l'année envisagée ;

2° La balance générale des comptes du grand livre au 31 décembre de la même année ;

3° Le tableau comparatif des recouvrements et des paiements constatés par le contrôle individuel produit à la Cour des comptes pour l'exercice clos dans l'année

avec les résultats du projet de loi de règlement du dit exercice.

On voit donc que le procès-verbal de la Commission de vérification des comptes des ministres, outre sa valeur de contrôle bien compromise par le désordre et les retards de la comptabilité de l'Etat, offre un précieux ensemble de documents statistiques. Il est l'occasion de vues de réformes intéressantes de la part des commissaires.

§ 3. — La Cour des comptes

La Cour des comptes centralise toutes les opérations comptables du budget de l'Etat et des divers services appelés à manier les deniers de l'Etat. Les comptes sont accompagnés des justifications prescrites par les lois et les règlements. La Cour constate dans ses arrêts l'exactitude de ces comptes. Elle reçoit aussi du ministre des Finances un certain nombre de documents administratifs dont la commission de vérification des comptes des ministres lui garantit l'authenticité.

Ce sont, en particulier :

1° Les comptes généraux publiés par le ministre des Finances et par chaque ministre ordonnateur (ord. du 14 septembre 1822, art. 22) ;

2° Les résumés généraux qui reproduisent, par branches de comptables soumis au jugement de la Cour et avec les divisions adoptées par le compte général de l'administration des Finances, les opérations annuelles comprises dans les comptes individuels des comptables (ord. du 9 juillet 1826, art. 2 ; décret de 1862, art. 436) ;

3° Un état comparatif de ces comptes avec le compte général des Finances (ord. du 9 juillet 1826, art. 3 ; décret de 1862, art. 437) ; auquel il faut ajouter un

tableau rapprochant des recettes et des dépenses du compte général, les comptes individuels et les résumés généraux antérieurement transmis à la Cour pour la même année. (ord. de 1826, art. 5 ; et décret de 1862 art. 439) ;

4° Un état des dépenses sur exercices clos ou périmés (décret de 1862, art. 135 et 140) et le résumé général des virements de comptes qui rétablit la situation vraie dans les écritures (ord. de 1826 art. 1 et 2 ; et décret de 1862, art. 366 et 367) ;

5° Le rapport d'ensemble des contrôleurs des dépenses engagées relatif au budget du dernier exercice écoulé, exposant les résultats de leurs opérations et les propositions qu'ils ont à présenter (loi du 10 août 1922, art. 7).

On voit que la Cour des comptes est admirablement placée pour relever les irrégularités ou les erreurs commises par les ordonnateurs. Toutes les données qu'elle possède se complètent et se recoupent.

Cependant, pour des raisons se rattachant au principe de séparation des pouvoirs, tel que nous le concevons en France, la loi du 16 septembre 1807, relative à l'organisation de la Cour des comptes, article 18, fait défense à la Haute Assemblée de s'attribuer juridiction sur les ordonnateurs, soit directement, soit en refusant aux payeurs l'allocation des paiements par eux faits sur des ordonnances revêtues des formalités prescrites et accompagnées des pièces déterminées par les lois et règlements (décret de 1862, art. 426).

Cette défense était dans l'esprit de nos institutions : un contrôle régulier, plus encore judiciaire des ordonnateurs, eut passé pour une anomalie : le Gouvernement impérial était particulièrement opposé à cette innovation. Le Gouvernement et l'administration se contrôlaient eux-mêmes. Tout au plus, la Cour des comptes pouvait-elle signaler confidentiellement à

l'Empereur les fautes, les erreurs ou les abus révélés par l'apurement des comptes des comptables.

Les progrès du parlementarisme devaient rompre cet ordre établi ; le contrôle intérieur des administrations ne fut plus considéré que comme un examen au premier degré ; le Parlement s'attribua la juridiction suprême. La Cour des comptes fut appelée à remplir les fonctions de juge d'instruction auprès de ces deux Pouvoirs législatif et exécutif. Sa haute compétence peut seule faire la lumière dans la masse énorme des opérations administratives. Les abus de l'ancien régime font ressortir les faiblesses d'un contrôle uniquement hiérarchique ; les expériences faites par les comités de comptabilité pendant la Révolution montrent l'impuissance du Parlement en cette matière.

La Cour remplit sa tâche par deux méthodes. Elle constate solennellement dans des séances judiciaires certains faits révélés par l'examen des comptes : concordances, erreurs ou irrégularités. Les documents ainsi rendus publics sont les *déclarations générales de conformité* et, actuellement, le *rapport public* ; la Cour peut encore renseigner directement et confidentiellement les ministres des erreurs ou des abus signalés : cette correspondance administrative du Premier Président prend le nom de *référé* ; avant 1832, le rapport annuel de la Cour, quoique arrêté en chambre du conseil, pouvait être également assimilé à une lettre au Chef de l'Etat.

Le principe des déclarations annuelles de conformité est posé par l'article 22 de l'ordonnance du 14 septembre 1822 : la Cour constatera et certifiera, d'après les relevés des comptes individuels des comptables, et les pièces justificatives, l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des Finances et par chaque

ministre ordonnateur (décret de 1862, art 436, § 1). On sait que les comptes des comptables, dressés par années, sont divisés en deux parties, la première correspondant au douze premiers mois de l'exercice, la seconde, à la période complémentaire ; les opérations budgétaires y sont aussi nettement distinguées de la gestion de la trésorerie et des services non rattachés au budget général. Ce dispositif rend possibles le rapprochement et la superposition des comptes des comptables et les comptes des administrateurs. Telle est la tâche qui incombe à la Cour.

La procédure suivie présente deux phases : la Cour examine d'abord en détail toutes les opérations des comptables justifiées par les pièces et rend des arrêts individuels sur les comptes de gestion. Elle s'occupe, d'abord, des comptes des douze premiers mois, — deuxième partie du compte. — Cette partie comprend des services budgétaires et de trésorerie ; les uns et les autres apparaîtront dans le compte général des Finances, les premiers seuls, dans les comptes du ministre. La Cour examine, ensuite, les comptes de gestion de la période complémentaire qui ne comprennent que des opérations budgétaires entièrement décrites dans les comptes des ministres — deuxième partie du compte de gestion.

Au moyen des documents spéciaux qu'elle a reçus et par rapprochements successifs, la Cour passera des comptes des comptables aux comptes des administrateurs, elle comparera les résultats, en certifiera la concordance ou en fera ressortir les divergences.

Les déclarations doivent être rendues par la Cour avant le 1^{er} mai de l'année qui suit celle de la clôture de l'exercice. Le ministre des Finances les fait imprimer et les remet au Parlement. Ce mécanisme est actuellement complètement déréglé : les déclara-

tions générales pour 1914 ne sont pas encore prononcées.

Si les opérations comptables se succédaient régulièrement, la Cour des comptes devrait rendre annuellement trois sortes de déclarations : l'une d'année l'autre d'exercice, une troisième enfin sur les comptes matières.

La déclaration générale d'année a pour but principal de certifier l'accord entre les comptes des comptables et le compte général de l'administration des Finances, qui est également un compte d'année. La Cour certifie, dans sa déclaration, l'exactitude du bilan du compte général des Finances et la régularité des comptes d'apurement des exercices clos (la prescription quinquennale atteint ces exercices au 31 décembre, après cinq périodes d'années écoulées depuis l'ouverture de l'exercice),

La déclaration générale d'exercice n'envisage que les opérations budgétaires de la période complémentaire, du 1^{er} janvier au 30 avril ; elle renvoie, en effet, pour la première partie de l'exercice, à la déclaration d'année qui envisage les opérations des douze premiers mois de l'exercice. Son mécanisme est analogue à celui de la déclaration d'année : la Cour déclare que les recettes et les dépenses comprises dans les comptes des ministres sont conformes aux résultats des opérations correspondantes des comptables du Trésor ; la Cour certifie de plus la concordance entre le procès-verbal de la Commission des frais de service et de négociation du Trésor public, fixant le montant des recettes et des dépenses budgétaires afférentes à ces services, et la partie correspondante des comptes des comptables et de ceux du ministre des Finances.

La Cour ajoute que les mesures prescrites par la loi du 23 mai 1834 pour les dépenses au titre « périmés et

non frappés de déchéance » ont été régulièrement constatées.

Elle déclare enfin que les recettes et les dépenses comprises dans les budgets annexes sont conformes aux résultats des arrêts rendus sur les comptes des agents comptables de ces services.

La troisième catégorie de déclaration générale de la Cour des comptes porte sur la conformité entre les comptes des comptables des matières et les comptes généraux des ministères. Les comptes administratifs des matières, de même que les déclarations sur le même objet étaient, dès avant la guerre, très irrégulièrement rendus. Actuellement, on en est à souhaiter que ces moyens de contrôle reparaissent un jour.

Toutes ces déclarations sont suivies d'états énonçant les infractions, erreurs ou irrégularités commises : compensations, interversions, dépassements de crédits, infractions à la loi du 23 mai 1834 sur les exercices clos, etc...

On voit que ces actes de la Cour des comptes ont surtout une valeur de document et de statistique ; ils éclairent grandement le vote de la loi de règlement ; on a voulu, toutefois, leur donner une forme solennelle et juridique — les déclarations sont rendues en Chambre du Conseil — pour augmenter le caractère d'authenticité qu'ils doivent donner aux comptes ministériels.

La Cour des comptes a un moyen plus simple de signaler les infractions administratives que lui révèle journellement l'examen des comptes des comptables.

Le premier président peut toujours correspondre directement avec les ministres par le moyen des référés proposés par les chambres de la Cour. Les ministres doivent répondre dans les quatre mois pour les questions intéressant la métropole, dans les huit mois

pour celles exigeant une enquête dans une colonie. Ces délais n'étant jamais respectés, et les référés restant souvent sans réponse, le décret du 13 mai 1911, modifié par celui du 17 décembre 1919, a organisé une commission spécialement chargée de suivre cette correspondance administrative. Les référés sont adressés au ministre des Finances sous le timbre de cette commission en même temps qu'au ministre intéressé. La Cour reçoit la réponse par le ministre des Finances et par la commission, à laquelle elles doivent être adressées au moins un mois avant l'expiration des délais ; le ministre des Finances est admis à joindre, s'il y a lieu, ses observations aux réponses.

Cette correspondance en forme administrative n'est soumise à aucune publicité. C'est là un privilège auquel la Cour tient à juste titre ; les référés qu'elle transmet sont en effet un moyen pratique d'information ; par crainte du scandale, la Cour évite de signaler au rapport public les abus les plus graves. Le rapport demeure une menace en cas où l'avertissement ne serait pas entendu. L'échange de référés et de réponses ouvre un débat contradictoire, mais amiable, entre la Cour et l'administration ; le rapport public porte la discussion devant le président de la République, le Parlement et l'opinion.

La proposition Fleury-Ravarin (1) demande que les référés adressés par la Cour des comptes aux divers ministres et les réponses à ces référés soient insérés au rapport annuel à titre d'annexes toutes les fois que la Cour le jugera utile ; jusque-là, la réforme est peu importante, mais la proposition ajoute : « Les Commissions parlementaires des comptes définitifs et des finances

1. La même proposition (Ch. des dép., annexe au procès-verbal de la séance du 28 janvier 1921, n° 2065) demande la suppression de la commission des référés conformément aux vœux exposés au rapport public de la Cour des comptes pour l'exercice 1921.

auront la faculté de consulter sur place les registres contenant les référés et les réponses des ministres » (art. 2). Une telle disposition ôterait, on le voit, aux référés de la Cour, leur caractère confidentiel et préparatoire d'instance. D'autre part, l'entrée trop facile des membres du Parlement à la Cour des comptes ne serait pas sans entraver sa liberté d'action et sans ôter toute souplesse à ses moyens de liaison.

La voie du rapport public est le moyen de saisir d'une erreur, d'une faute, d'une organisation défectueuse ou d'un abus à caractère général, non seulement le chef de l'Etat, mais le Parlement et l'opinion publique.

Ce document, qui paraît prendre de plus en plus d'importance, contient les résultats des travaux de la Cour des comptes et les vues de réformes et d'amélioration dans les différentes parties de la comptabilité publique (loi des 29 sept 1791 et 28 pluviôse, an III; senatus-cons. du 26 mai 1804, art. 12; et décret de 1862, art. 446).

« Chaque année, le Premier Président forme un comité particulier composé des présidents, du Procureur général et de trois maîtres, délégués par les chambres, pour procéder à un premier examen du projet de rapport au chef de l'Etat, préparé sur les observations résultant de la comparaison de la nature des recettes avec les lois et de la nature des dépenses avec les crédits, ou présentant des vues de réforme et d'amélioration, et dont la rédaction est ensuite discutée, délibérée et arrêtée en Chambre du conseil, en présence du Procureur général, pour être portée, après ce dernier examen, à la connaissance du chef de l'Etat » (loi du 16 sept. 1807, art. 22; décret de 1862, art. 447 § 1^{er}). Le rapport contient encore les observations de la Cour sur les comptes et la comptabilité en matière (ord. du 26 août 1844, art. 12; décret de 1862, art. 876).

Depuis 1856, on joint au rapport les réponses des administrations aux critiques de la Cour. Le rapport, une fois remis au Président de la République, est examiné par les diverses administrations qui rédigent les réponses aux observations formulées par la Cour. Le ministre des Finances rassemble, avec l'aide de la commission des référés, ces documents, qui sont réunis en un même volume pour être imprimés et distribués aux Chambres par le ministre des Finances en même temps que le rapport public. Les ministères se montrent très attachés à cette pratique; elle a cependant le grave inconvénient de retarder la publication du travail de la Cour qui devrait être remis au ministre des Finances avant le 1^{er} mai de l'année qui suit la clôture de l'exercice expiré (loi du 22 avril 1832, art. 15 mod. ; décret de 1862, art. 447 § 2) et distribué aux Chambres avant le 1^{er} novembre (loi du 14 avril 1896, art. 21). Ces délais ne sont pas observés et on a vu des ministres des Finances garder plus d'un an par devers eux le rapport public ; c'est pourquoi la proposition de loi du 28 janvier 1921, présentée par M. Fleury-Ravarin fixant au 1^{er} juillet de la même année la date ultime du dépôt du rapport annuel et des déclarations sur le bureau de la Chambre des députés et du Sénat ordonne la remise directe et isolée des documents de la Cour (art. 1).

Cette question est intimement liée à celle de l'autorité à laquelle doit être adressé le rapport public. Les lois du 30 mars 1791 et du 13 novembre de la même année ordonnaient la présentation directe à « l'Assemblée » ; la loi du 28 pluviôse, an III et la constitution de l'an III conservèrent cette organisation.

Le changement de destinataire apparaît dans la constitution du 22 frimaire, an VIII, et dans les actes sub-

séquents : les membres de la Commission de comptabilité nationale « informeront le Gouvernement des abus et malversations qu'ils découvriront dans le cours de leurs opérations » — « la Commission de comptabilité remettra au *Gouvernement*, tous les trois mois, l'état de ses travaux ; et, à la fin de chaque année, elle lui présentera le résultat général qui sera rendu public. Elle proposera ses vues de réforme et d'amélioration dans les différentes parties de la comptabilité » (arrêté du 29 frimaire, an IX, articles 5 et 8). Le mouvement se confirme et s'accroît sous la constitution du 28 floréal, an XII, qui supprime toute publicité. L'archi-trésorier reçoit tous les trois mois le compte des travaux de la comptabilité nationale, et, tous les ans, le résultat général et les vues de réforme et d'amélioration dans les différentes parties de la comptabilité. Il les porte à la connaissance de l'Empereur... (art. 42). L'article 22 de la loi du 16 septembre 1807 et l'article 29 du décret du 28 du même mois répètent à peu près les mêmes termes (décret de 1862, art. 447 § 1). L'Empereur pouvait, seul, s'entourer des lumières de la Cour des comptes.

C'est seulement sous la Restauration que réapparaît le souci de rendre la même faculté aux Chambres (loi de règlement de 1815, 1816, 1817 et 1819). Les efforts des membres du Parlement aboutirent à la loi du 22 avril 1832, portant que le rapport annuel, dressé par la Cour des comptes, serait imprimé et distribué aux Chambres (art. 15 et décret de 1862, art. 447 § 2). Ces dispositions subsistent encore et ont été renouvelées par la loi du 25 janvier 1889, article 7.

La proposition Fleury-Ravarin demande le retour à la législation de la Constituante et de la Législative, les Chambres s'instituant de plus en plus le juge suprême des ordonnateurs, mais il faut reconnaître que la publi-

cité du rapport rend la question un peu théorique : l'important est de presser la publication.

Ce bref exposé montre assez le rôle essentiel que doit remplir la Cour des comptes, auxiliaire du Parlement dans le contrôle *a posteriori* des ordonnateurs ; on a comparé ce rôle à celui d'un juge d'instruction. Elle seule a les moyens et la compétence nécessaires à la tâche ; elle est en situation de signaler au Gouvernement et au Parlement les irrégularités administratives.

Mais qu'on n'oublie pas que cette situation exceptionnelle lui est donnée surtout par son indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics ; pour apprécier sainement, il ne lui faut subir ni les influences de la politique, ni les manœuvres de l'administration ; on ne peut que souhaiter que le renforcement des moyens d'action qui lui permettent de se faire entendre des Pouvoirs publics.

§ 4. — La loi de règlement

Nous avons vu le Parlement présider à l'ouverture de l'exercice par le vote du budget ; nous la retrouvons à la clôture des opérations relatives de la même période. C'est lui qui pose l' α et l' ω de la vie budgétaire.

En cours d'exercice, cependant, les Chambres sont souvent amenées, sur la demande même des ordonnateurs, à s'intéresser à la marche des opérations administratives. Les prévisions budgétaires, en effet, ne sauraient s'accomplir exactement — on sait qu'elles précèdent de loin l'ouverture de l'exercice — des événements interviennent qui bouleversent les prévisions : des modifications au budget deviennent nécessaires.

Le Gouvernement, dans ce cas, a deux moyens de procéder : il peut engager la dépense sans autorisation et demander aux Chambres les crédits correspondant à ces dépenses, soit à la première occasion, soit en fin d'exercice ; le second moyen consiste à faire ouvrir les crédits d'abord, engager les dépenses après l'allocation régulière des crédits.

En principe, cette seconde méthode est la seule autorisée (lois du 25 mars 1817, art. 151 et du 15 mai 1855, art. 90 ; décret du 10 novembre 1856, art. 1^{er} et décret de 1862, art. 41). Les crédits complémentaires sont formellement prohibés (loi du 24 avril 1833). Il est évident, en effet, que les dépassements de crédits rendent inefficace et inutile la loi de finance.

Il y a des cas, cependant, où l'ordonnateur ne peut attendre la décision des Chambres : circonstances urgentes et imprévues. Au cours du xix^e siècle, s'est créée la législation relative à ces dépenses non autorisées par le Parlement : il était difficile de ménager à la fois les nécessités du Gouvernement et les prétentions des Assemblées parlementaires. Une série de mesures de contrôle, plus ou moins efficaces, furent prises pour assurer le contrôle du Pouvoir exécutif ; le tableau des crédits additionnels doit être publié et inséré au *Bulletin des lois* (lois du 24 avril 1833, art. 4 et du 15 mai 1850), affiché (loi du 13 novembre 1849) ; les ordonnateurs sont tenus d'indiquer les voies et moyens appliqués aux dépenses (lois du 18 juillet 1835, art. 5 du 15 mai 1850 et du 16 mai 1851 ; et décret du 10 novembre 1856, art. 2) ; puis c'est le contrôle du ministre des Finances qui est organisé, etc...

Le second Empire marque une disparition momentanée de ces garanties ; mais la chute de ce régime devait

amener le retour aux pratiques nées de la Restauration et du Gouvernement de 1848.

Actuellement, c'est la loi du 16 septembre 1871 et celle du 14 décembre 1879 qui régissent la matière. Le Gouvernement peut ouvrir provisoirement, pendant l'absence *normale* des Chambres, des crédits supplémentaires en faveur des services énumérés dans une nomenclature budgétaire et dits « services votés » ; ces crédits ne doivent pas avoir pour objet la création d'un service nouveau. Les précautions anciennes subsistent : un décret en Conseil d'Etat approuvé en Conseil des ministres, est nécessaire à l'ouverture des crédits ; de plus, ce décret est inséré au *Bulletin des lois*, indique les voies et moyens et doit être soumis au Parlement dans la première quinzaine de sa rentrée.

La loi du 10 août 1924, article 9 § 3, après avoir édicté les peines les plus sévères contre les dépassements de crédits, ajoute : « Néanmoins, si, en cours d'exercice, le Gouvernement juge indispensable et urgent, pour des nécessités extérieures ou pour des nécessités de défense nationale ou de sécurité intérieure, d'engager des dépenses au delà et en dehors des crédits ouverts, il le pourra par délibération spéciale du Conseil des ministres, mais sous réserve de présenter immédiatement une demande d'ouverture de crédits devant les Chambres, appelées à régulariser l'initiative du Gouvernement ou à refuser l'autorisation. » Les textes combinés laissent au Gouvernement, on le voit, une latitude assez grande, mais, toujours, le Parlement doit être saisi ; là réside toute la garantie constitutionnelle.

Les ouvertures de crédits, faites en cours d'exercice par le Gouvernement et par les Chambres, ont pour résultat de modifier, d'une façon notable, le budget primitif. C'est la comparaison des comptes : dépenses

et recettes des divers ministres, avec les décisions portant ouverture de crédits : loi de Finances et décisions subséquentes, qui va servir de fondement du contrôle *a posteriori* du Parlement. Toutes les mesures relatives à la reddition des comptes tendent à rendre possible ou à faciliter ce rapprochement.

Les Chambres, d'abord, connaissent toutes les ouvertures de crédits puisque toutes ont été ordonnées ou homologuées par elles ; les comptes, du reste, répètent ces données. Le Parlement, d'autre part, connaît le détail des opérations réellement effectuées par les documents que lui transmet le ministre des Finances.

Ces documents peuvent se ranger en trois catégories :

La première se composera des *comptes* ayant pour but de décrire le plus complètement possible les opérations effectuées : le compte général de l'administration des Finances, le compte définitif des recettes de l'exercice expiré, le compte définitif des dépenses du même exercice (ord. du 10 déc. 1823, art. 2-4 ; décret de 1862, art. 158-160), le compte définitif des matières appartenant à l'Etat (loi du 24 avril 1833, art. 10 ; et décret de 1862, art. 187). Ce dernier est très irrégulièrement produit.

La seconde classe des documents est destinée à établir l'authenticité et l'exactitude de ces comptes ; ce sont le procès-verbal de la Commission de vérification des comptes des ministres (ord. du 10 déc. 1823, art. 7-9 ; du 12 nov. 1826, art. 2 ; du 8 déc. 1830, art. 1^{er}, et du 26 août 1844, etc. ; décret de 1862, art. 192-195), la déclaration générale de conformité d'année, la déclaration générale de conformité d'exercice (ord. du 9 juillet 1826, mod. par le décr. du 14 avril 1896, art. 21 , décret de 1862, art. 445), la déclaration générale sur les comptes des matières. Cette dernière n'est pro-

noncée que si les comptes matières ont été présentés à la Cour des comptes.

La troisième catégorie de textes documentaires remis aux Chambres est destinée à préparer les réformes ou les améliorations qui devront être introduites à l'occasion du vote de la loi de règlement ; l'un émane de la Cour des comptes : le rapport annuel (loi du 22 avril 1832, art. 15 ; décret de 1862, art. 447) ; l'autre du ministre des Finances : le projet de loi du règlement définitif du budget (loi du 9 juillet 1836, art. 11 ; décret de 1862, art. 108).

Ce dernier document ne peut, du reste, être mis sur le même plan que le premier ; le ministre des Finances préfère généralement introduire ses propositions dans la loi du budget ; il se contente, dans le projet de loi de règlement, de résumer les justifications apportées par les comptes qu'il centralise. Les tableaux annexés au texte de la loi reproduisent dans leurs grandes lignes les comptes des ministres ; l'administration des Finances se borne à les présenter sous une forme moins analytique et à retrancher les développements.

Lorsque tous ces documents sont réunis, — c'est-à-dire après plusieurs années de travail, — le rôle du Parlement commence. La loi du 15 mai 1818, article 102, a, la première, chargé les Chambres de régler définitivement le budget par une loi particulière (décret de 1862, art. 107).

Il existe, entre la loi du budget et la loi de règlement une certaine symétrie ; les mêmes faits sont décrits théoriquement dans l'une et dans l'autre ; aussi y trouvons-nous les mêmes subdivisions par chapitres (loi du 24 avril 1833, art. 11 ; Sénat. cons. du 25 déc. 1852 : décret de 1862, art. 109). La préparation et le vote sont analogues ; à la commission du budget cor-

respond *la commission des comptes définitifs et des économies*. Ces deux commissions, sont nommées dans des conditions analogues.

La similitude entre les deux actes du pouvoir législatif est cependant bien plus apparente que réelle. La présentation du projet de loi de règlement avec production des comptes des ministres à l'appui, qui devrait avoir lieu à l'ouverture de la session ordinaire des Chambres qui suit l'exercice (janvier de la 3^e année), ne se produit que très tardivement, parfois dix ou quinze ans après les faits décrits. Le résultat est que le Parlement, qui s'intéresse presque trop au vote du budget, refuse d'attribuer quelque importance à un texte qui, cependant, donne toute sa valeur au premier ; le règlement proposé par le ministre des Finances est presque toujours le texte même de la loi. La discussion est presque nulle. Le Parlement paraît se désintéresser d'un règlement qui, pourtant, porte sur des chiffres énormes et engage de graves responsabilités : les événements sont anciens et les ministères ont passé... Presque toujours le budget même que règle la loi est l'œuvre d'autres législatures.

Le triste résultat en est que l'ensemble harmonieux de documents qui se complètent et s'équilibrent en vue d'éclairer le vote, arrête à peine l'attention du législateur. On ne peut penser, sans amertume, qu'un aussi merveilleux instrument de contrôle, créé par les grands financiers de la Restauration, ne soit pas mieux mis en œuvre pour garantir le Trésor des abus et des irrégularités qui finissent toujours par léser nos finances.

Un double remède est indispensable : revenir aux anciennes traditions des assemblées qui votaient en même temps le budget de l'exercice suivant et le règlement de l'exercice clos l'année précédente, ou, si ce

rêve est désormais du domaine de l'utopie, au moins essayer de s'en approcher ; en second lieu, créer une mentalité nouvelle à nos parlementaires en leur montrant la portée des questions de finance. Un tel résultat ne peut être atteint que si l'opinion publique est mieux éclairée et plus soucieuse des intérêts de la collectivité. Dans un régime démocratique, le mouvement d'opinion est la base naturelle de toute réforme ou de toute amélioration politique ou administrative ; c'est le grand public qu'il faut atteindre.

CONCLUSION

QUELQUES VUES DE REFORME ET D'AMELIORATION DU CONTROLE DES ORDONNATEURS DU BUDGET DE L'ETAT

Nous nous sommes attachés à montrer que, contrairement à ce qui se passe pour les comptables, le contrôle concomitant sur les ordonnateurs est le seul vraiment efficace au point de vue financier.

La cause en est dans l'irresponsabilité qui couvre, sinon en droit, du moins en fait, les fautes des administrateurs.

Certains voudraient changer cette situation en organisant fortement la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs; nous avons dit pourquoi le remède nous apparaissait inapplicable et même dangereux. Il vaut peut-être mieux tenir compte des mœurs parlementaires et administratives actuelles, et organiser le contrôle en conséquence.

Le Trésor chercherait ainsi ses garanties dans les règles du contrôle concomitant. Mais nous pensons que les organes essentiels, renforcés, doivent suffire : la dépense doit être examinée à deux instants précis : à l'engagement et au paiement.

1° Le contrôle des dépenses engagées a été réorganisé par la loi du 10 août 1922 : les résultats ne peuvent encore être jugés. Deux points très importants sont restés dans l'ombre : comment sera tenu la comptabilité du

contrôleur des dépenses engagées ? Quelle sera sa responsabilité ?

Un règlement d'administration publique doit résoudre le premier problème (1) ; le second souffre plusieurs solutions, mais on doit admettre que le contrôle n'aura sa pleine efficacité que le jour où le contrôleur des dépenses engagées sera investi, au moins pour les erreurs et les fautes révélées par sa comptabilité (2), d'une responsabilité de comptable, pécuniaire, peut-être même garantie par un cautionnement.

2° Le contrôle technique des corps de contrôle à l'engagement est aussi une protection essentielle du Trésor, mais à l'inverse du précédent, il doit se tenir à l'intérieur des ministères ; ce contrôle en effet ne porte pas sur l'exécution même du mandat donné par le législateur au ministre, mais les moyens de le remplir, sur les modalités les meilleures. Le contrôleur des dépenses engagées dit ce qu'il faut faire au point de vue financier, les corps de contrôle ajoutent comment le but peut être atteint. Ces derniers doivent éclairer l'initiative ministérielle et non la limiter.

Le contrôle à l'engagement a pour complément indispensable le contrôle au paiement. Nous avons signalé la grande lacune qui existe sur ce dernier point. Il n'y a pas de comptable centralisateur des opérations du Trésor : la direction générale du mouvement des fonds n'est qu'un service administratif : son visa n'engage aucune responsabilité pécuniaire, la pyramide des responsabilités comptables n'a pas de sommet (3).

1. Loi du 10 août 1922, art. 3 § 1.

2. En effet tant que le contrôleur ne sera versé dans la technique du département contrôlé les services parviendront sans doute parfois à tromper la bonne foi du contrôleur par de fausses imputations.

3. Cette responsabilité d'un comptable d'ordre centralisateur serait limitée à l'attestation que les ordonnances se tiennent dans la limite des crédits.

Ces organes essentiels étant solidement établis, on ne peut que chercher à simplifier, à élaguer... Les règles actuelles de la comptabilité ont été faites pour des budgets de quelques dizaines ou de quelques centaines de millions, et pour des gouvernements bornant leur rôle à ses limites restreintes. Un Etat, comme celui de la France actuelle, maniant annuellement des dizaines de milliards et chargé des services les plus divers, a besoin de méthodes essentiellement pratiques, comme celles qu'utilisent les gens d'affaires. Et par exemple, ne pourrait-on, au moins dans certains services, remplacer par quelques mesures appropriées, les garanties données par l'existence de la période complémentaire, et se borner à la division par année comme en Angleterre. L'évolution de notre système financier depuis plus d'un siècle nous a insensiblement amené vers le progrès.

Quant au contrôle *a posteriori* des ordonnateurs, son inefficacité même l'a déjà tué. Le législateur n'aurait qu'à régulariser la disparition d'organes tombés en désuétude.

Les comptes des ministres une fois vérifiés et publiés, ont-ils besoin d'être arrêtés par les Chambres ? La Cour des comptes pourrait dans son rapport public tirer les conclusions qui s'imposent et même proposer, d'une façon très précises, les réformes et améliorations nécessaires.

Nous avons déjà indiqué la place naturelle du compte général de l'administration des finances. Document comptable dans sa forme, il pourrait fort bien être rendu par un comptable centralisateur des opérations du Trésor : il serait ainsi examiné et jugé par la Cour des comptes.

Il ne faut pas oublier enfin que le contrôle des ordonnateurs ne peut suffire à réprimer les dépenses

excessives, les lois votées par les Chambres sont souvent des plus onéreuses : le législateur, en effet, se dispense trop souvent d'évaluer la dépense annuelle, qu'il engage *indirectement* pour l'avenir. C'est au Parlement qu'il appartient avant tout de prendre les mesures qui seules pourront assainir nos finances.

Vu : le Doyen,
F. LARNAUDE

Vu : le Président de la thèse,
ALLIX

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPELL

